Your Tax Dollars Go

92-03306/

Preface

"Where does your tax money go?"

"Has the government made progress in controlling spending?"

The answers to these questions are important in our understanding of the deficit and how we will be able to bring our large and still growing public debt under control. And this we must do to reduce interest costs and preserve our ability to pay for services important to Canadians.

This booklet will help answer those questions. It is the second edition of *Where Your Tax Dollars Go.* The first, in February 1989, presented basic information on government spending over the period 1984-85 to 1988-89. This is an update, looking at spending through fiscal year 1990-91.

Your tax money goes basically for two purposes: paying for the programs provided by government, and interest on the public debt. *Where Your Tax Dollars Go* shows that a great deal of progress has been made in controlling program spending since 1984.

Through a disciplined approach to government and financial management, we have sharply reduced the rate of growth in program spending. It is increasing only 3.5 per cent a year since 1984-85, a big drop from the double-digit annual increases before 1984 and well below the average rate of inflation. And we haven't stopped working at it.

Inflationary pressures have kept interest rates high, however, and this pushes up the cost of servicing the debt. This makes it all the more important to get the debt under control so that we will be less vulnerable to changes in interest rates in the future.

Strict control over spending, introduced in 1984, must continue. That is why the President of the Treasury Board announced, on December 15, 1989, an additional $1.4 billion of savings over the next three years. In the February 1990 budget, I announced the government's Expenditure Control Plan for a further $2.8 billion in savings in 1990-91, and more than $16.5 billion over the next five years.

Spending control is not easy or painless. But, we have preserved intact the programs Canadians value. Most important, we are taking action to ensure that our young people will not face the prospect of narrower opportunities and a lower standard of living in the years ahead. Our tax dollars are going into a better Canada.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

1. Overview 1

Where Your Tax Dollars Go 1
The Growth in Government Spending 3
The Structure of Spending in 1990-91 5
Spending Restraint Since 1984-85 7
The Expenditure Control Plan in the February 1990 Budget 9

2. Restraining the Growth of Program Spending 11

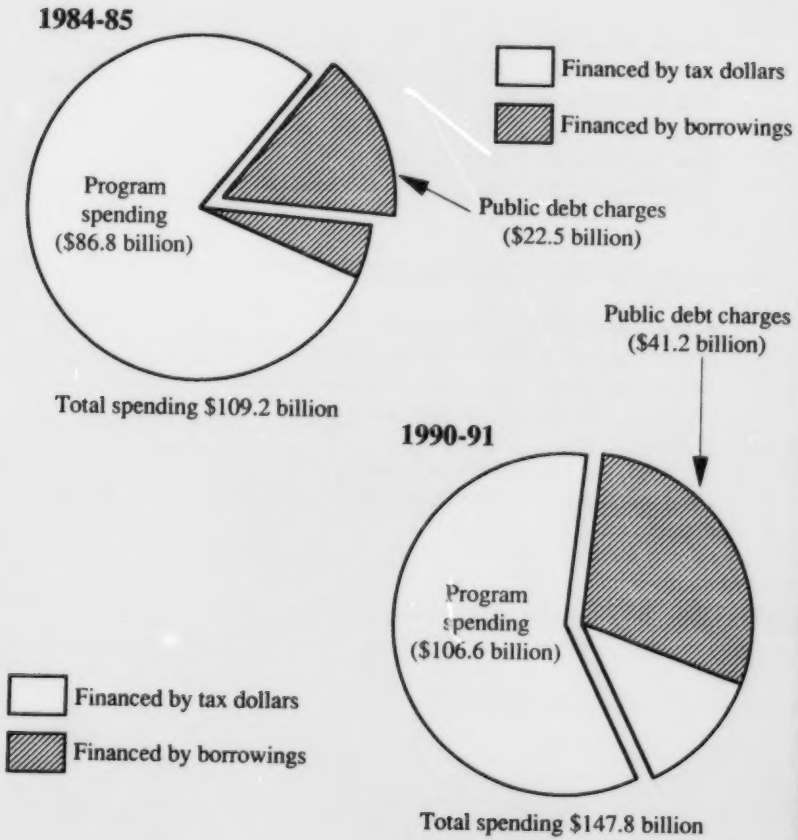
Major Transfers to Persons 11
Major Transfers to Other Levels of Government 15
Major Subsidies and Other Major Transfers 19
Payments to Major Crown Corporations 23
Defence 25
Official Development Assistance 25
Cost of Other Government Operations 27
Conclusion 29

3. The Rise in Debt Interest Payments 31

4. A Record to Build On 35

Chart 1

Where Your Tax Dollars Go



- In 1984-85, program spending was $16 billion more than revenues – the government had to borrow to finance a portion of ongoing program spending and all of its interest payments.

- In 1990-91, program spending is $12.5 billion less than revenues – the operating surplus is now financing about 30 per cent of the interest payments.

1. Overview

Where Your Tax Dollars Go

Federal spending in 1990-91 will be $147.8 billion,* or $5,600 for every Canadian:

- Federal programs will account for some $106.6 billion, or 72 cents of each dollar spent.
- Interest charges on the public debt will account for $41.2 billion, or 28 cents of each dollar spent.
- By the end of 1990-91, net federal debt will be $380 billion, or $14,400 for each man, woman and child in Canada.

Since 1984-85, government budgetary spending has risen $38.6 billion:

- Interest payments are up $18.7 billion, accounting for nearly half of the increase. Interest payments on the growing public debt have risen on average 10 1/2 per cent a year since 1984-85.
- Interest on the public debt consumes 35 cents of each tax dollar, compared with 22 cents 10 years ago.
- Program spending since 1984-85 is up $19.8 billion, or 3.5 per cent on average per year.
- As a share of gross domestic product (GDP), program spending has fallen from 19.5 to 15.7 per cent.

Federal revenues in 1990-91 will amount to about $119 billion:

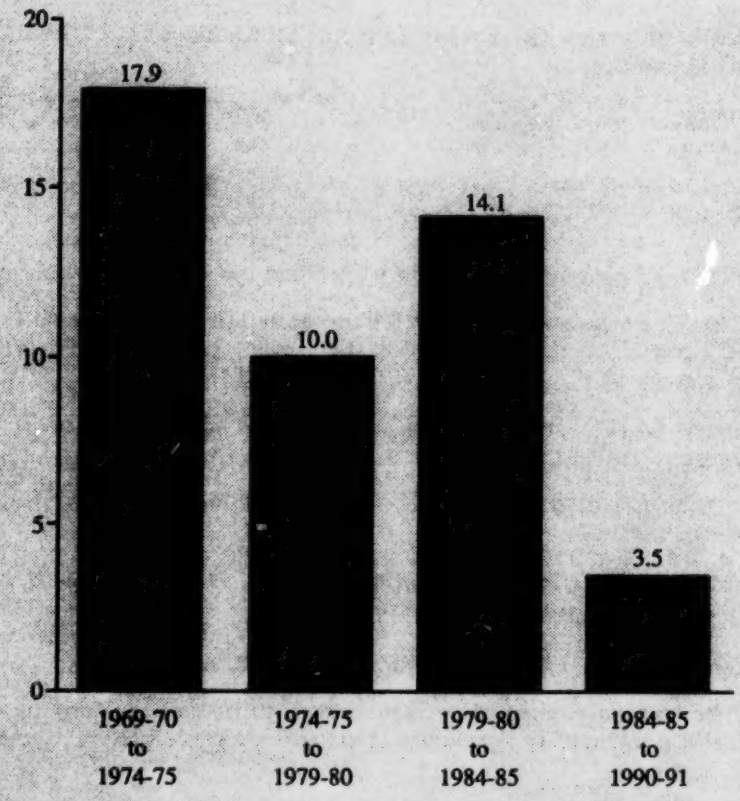
- These revenues will be more than enough to finance the costs of federal programs, so the deficit arises entirely from interest payments on past debt.
- In 1984-85, there was an "operating deficit" - the shortfall between revenues and program spending - of nearly $16 billion.
- The "operating deficit" was turned into an "operating surplus" in 1988-89. This fiscal year, 1990-91, program spending will be $12.6 billion less than revenues - a $28.5 billion turnaround in the structure of government program spending and revenues in just six years.

---

* The amounts in this document are the estimates for fiscal year 1990-91 presented in the February 1990 budget.

Chart 2

Average Annual Percentage Growth in Federal Government Program Spending Since 1969-70



- Program spending has been held to an average annual rate of only 3.5 per cent over the period 1984-85 to 1990-91.
- Throughout the 1970s and the early 1980s, program spending rose at double-digit rates.

The Growth in Government Spending

Throughout the 1970s and early 1980s, rapid increases in federal government program spending pushed up the deficit, and contributed to the explosive growth of public debt.

Federal spending rose 17.9 per cent a year in the first half of the 1970s, and 10 per cent per year in the second half.

In the five years ending in 1984-85, program spending rose at an average annual rate of 14.1 per cent.

One of the government's first objectives in the fall of 1984 was to regain control over spending. Since November 1984, government fiscal actions have severely restrained the growth in program spending:

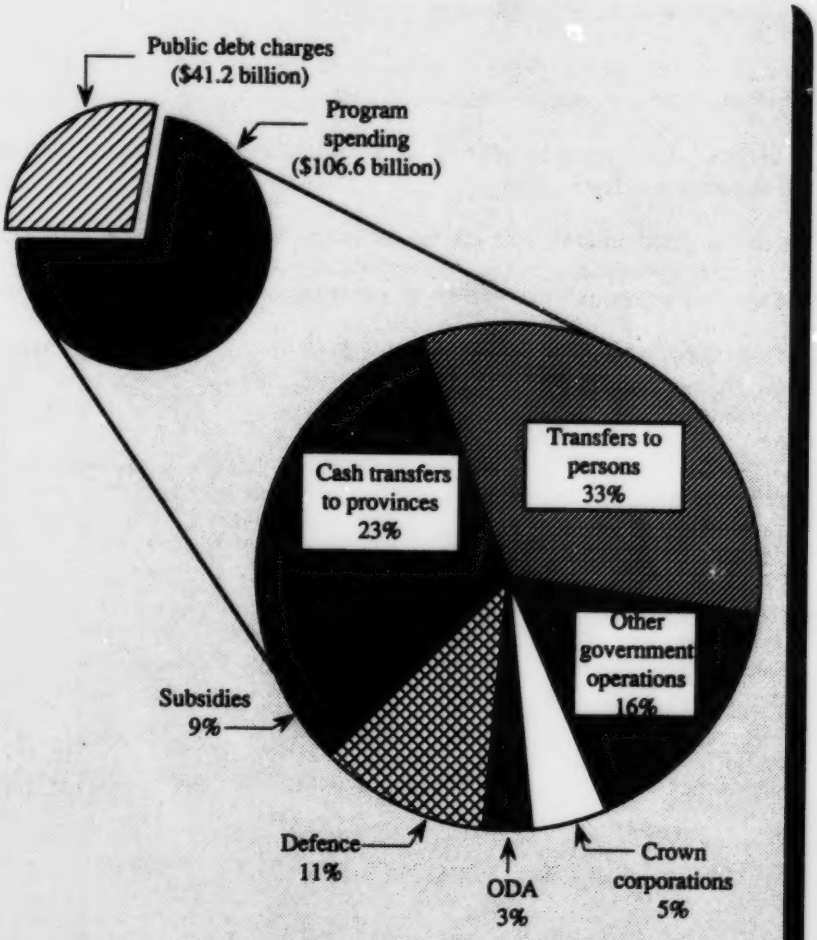
- Over the period 1984-85 to 1990-91, program spending is being held to an average annual rate of only 3.5 per cent, below the rate of inflation.

- This rate of growth is less than one-half the growth in the economy over the period. Consequently, federal program spending as a proportion of gross domestic product (GDP) fell from 19.5 per cent in 1984-85 to an estimated 15.7 per cent in 1990-91.

- This 3.8 percentage points decline in program spending as a proportion of GDP is the main factor in the reduction in the deficit, which has declined by 4.4 percentage points of GDP over the same period.

Chart 3

The Structure of Program Spending



- Of total budgetary spending, public debt charges consume $41.2 billion.
- The government will spend about $106.6 billion on programs in 1990-91.
- More than half of all program spending is in the form of financial support to individual Canadians and to provincial governments.

The Structure of Spending in 1990-91

Federal spending for programs and debt interest now accounts for roughly 20 per cent of economic activity.

Program spending is divided among seven categories:

- major transfers to persons (33 per cent);
- major cash transfers to other levels of government (23 per cent);
- major subsidies and other major transfers (9 per cent);
- payments to major Crown corporations (5 per cent);
- defence (11 per cent);
- Official Development Assistance (3 per cent); and
- other government operations (16 per cent).

Table 1

Total Spending

	1984-85	1990-91	Absolute change	Annual average growth
	(billions of dollars)			(per cent)
Major transfers to persons	25.1	35.0	9.9	5.7
Major cash transfers to other levels of government[1]	19.7	24.0	4.2	3.3
Cash and tax transfers to other levels of government[1]	(25.6)	(36.1)	(10.5)	(5.9)
Major subsidies and transfers	9.1	9.9	0.8	1.4
Payments to Crown corporations	4.6	4.7	0.2	0.6
Defence	8.8	11.9	3.1	5.2
Official Development Assistance	2.1	2.6	0.5	3.5
Other government operations	17.4	17.3	−0.1	−0.1
Reserves net of lapse[2]	–	1.3	1.3	–
Program spending	86.8	106.6	19.8	3.5
Public debt charges	22.5	41.2	18.7	10.6
Total spending	109.2	147.8	38.6	5.2

Note: Details may not add due to rounding.

(1) Certain transfers to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes the cash transfer component and prior-year entitlement adjustments.

(2) Reserves are necessary to provide a margin for changed economic circumstances and to deal with contingencies.

Spending Restraint Since 1984-85

Between 1984-85 and 1990-91, total government spending increased by $38.6 billion.

About half of this increase is due to public debt charges.

- Public debt charges have grown on average by 10.6 per cent a year, compared to program spending growth of only 3.5 per cent a year.

- Soaring debt interest charges are limiting the government's progress in controlling total government spending and in reducing the deficit.

Of the increase in program spending since 1984-85:

- Fifty per cent is due to higher spending on transfers to persons: elderly benefits, unemployment insurance payments and veterans' pensions and allowances.

- Twenty per cent is due to increased transfers to other levels of governments: mainly Established Programs Financing, Equalization, Canada Assistance Plan.

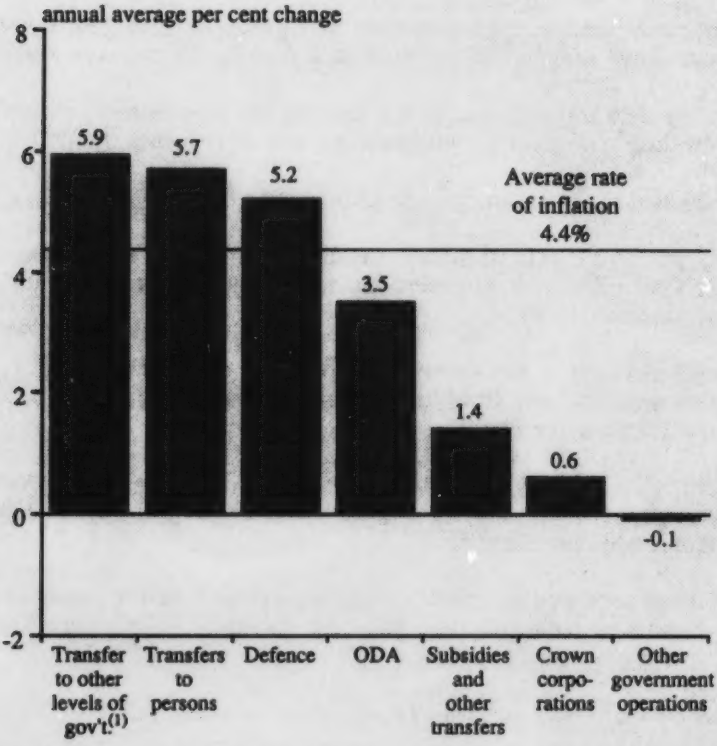
- Another 20 per cent is due to defence spending and Official Development Assistance to developing countries, reflecting the government's international commitments.

- All other spending has been strictly constrained: major subsidies and other transfer payments, and payments to major Crown corporations, all rose at average annual rates well below the rate of inflation.

- The costs of other government operations actually fell.

Chart 4

Growth in Program Spending 1984-85 to 1990-91



(1) Includes cash and tax transfers.

- Most of the growth in program spending over the period 1984-85 to 1990-91 has been concentrated in transfers to persons, to other levels of government, defence and Official Development Assistance.

- Spending on other programs has been strictly restrained.

The Expenditure Control Plan in the February 1990 Budget

Spending control is the cornerstone of the government's deficit-reduction strategy.

- Programs have been eliminated or reduced. A more business-like approach to government management has been adopted in order to reduce costs and waste, and to increase efficiency.

The Expenditure Control Plan, announced in the February 1990 budget, builds upon previous budget initiatives.

- It is a comprehensive two-year approach to expenditure control which yields substantial and ongoing fiscal savings;

- It exempts a limited number of programs – federal transfers to persons and certain major federal transfers to the provinces (equalization and Canada Assistance Plan payments to equalization-receiving provinces);

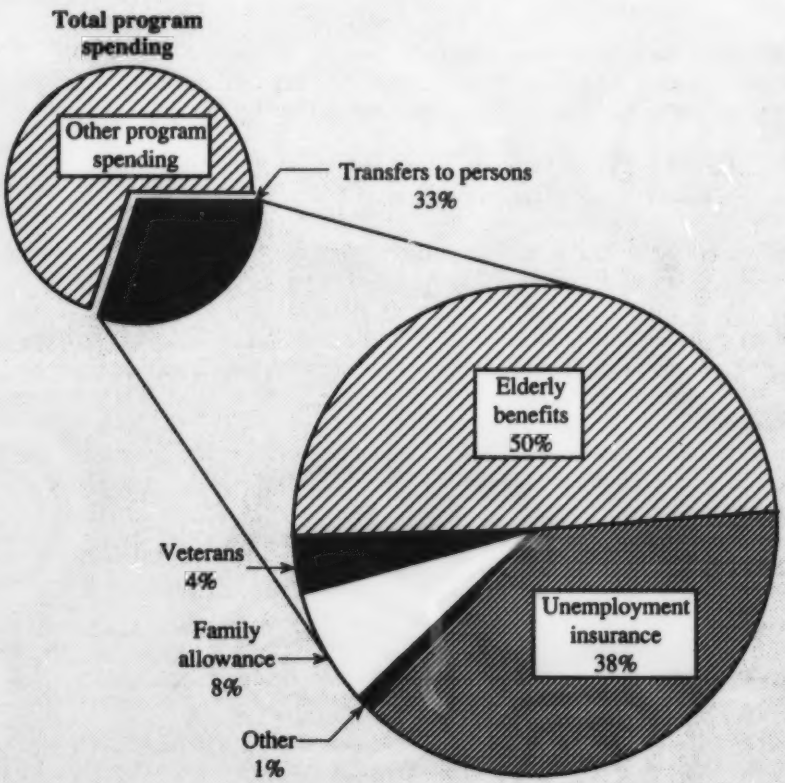
- It constrains spending growth to 5 per cent a year for two years for a selected number of programs – science and technology, assistance to Indian and Inuit peoples, Canada Assistance Plan transfers for provinces that do not receive equalization payments, Official Development Assistance, and defence;

- It ensures that, in aggregate, all other program spending (about 40 per cent of total program spending) will be $800 million lower in 1990-91 than in 1989-90.

The Expenditure Control Plan, coupled with earlier budgetary actions, limits the annual average growth in program spending over the 1984-85 to 1990-91 period, to 3.5 per cent.

Chart 5

Major Transfers to Persons



	1984-85	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
Elderly benefits	11.4	17.5	7.4
Unemployment insurance benefits	10.1	13.3	4.7
Family allowances	2.4	2.7	1.6
Veterans' pensions and allowances	1.2	1.3	2.0
Other	-	0.2	-
Total	25.1	35.0	5.7

2. Restraining the Growth in Program Spending

Major Transfers to Persons

The government will spend $35 billion in 1990-91 on direct income support to individual Canadians. These programs are not affected by the restraint measures in the Expenditure Control Plan.

The Elderly

The elderly benefit system consists of old age security, the guaranteed income supplement and spouses' allowances. This is the largest – $17.5 billion in 1990-91 – and fastest growing component of program spending. Cheques are mailed monthly to about 3 million elderly persons; benefits are increased four times a year to reflect changes in the consumer price index.

- The increase in payments to the elderly reflects the increases in the number of people eligible for such benefits, higher average benefits indexed to keep pace with inflation, and the extension of spouses' allowances.

- To better target these benefits to those most in need, beginning in 1990, higher-income Canadians will repay the old age security pension at a rate of 15 per cent of individual net income exceeding $50,000. This measure is to be phased in over three years.

Major Transfers to Persons (Continued)

The Unemployed

Unemployment insurance benefits, amounting to $13.3 billion in 1990-91, account for over one-third of direct payments to individuals. Recipients are persons who have been laid off, are absent from work due to maternity or adoption leave, or are on government-sponsored work-sharing or training programs.

- Despite the substantial declines in the number of unemployed since 1984-85, spending on unemployment insurance benefits has continued to grow, reflecting increases in average benefits indexed to the growth in average wages.

- In April 1989, the government proposed sweeping structural reforms in the unemployment insurance program, which will redirect support to respond to the needs of the unemployed.

Families

Family allowance benefits, totaling about $2.7 billion in 1990-91, are available to all families with dependent children under the age of 18. About 3.7 million households are currently receiving family allowance cheques. Benefits are increased annually in proportion to increases in the consumer price index above 3 percentage points.

- The limiting of the indexation of average benefits, introduced in the May 1985 budget, along with a smaller population base, has slowed the growth in family allowance payments.

- To better target these benefits to those most in need, beginning in 1990 higher-income Canadians will repay the family allowance benefits at a rate of 15 per cent of individual net income exceeding $50,000. This measure is to be phased in over three years.

Major Transfers to Persons (Continued)

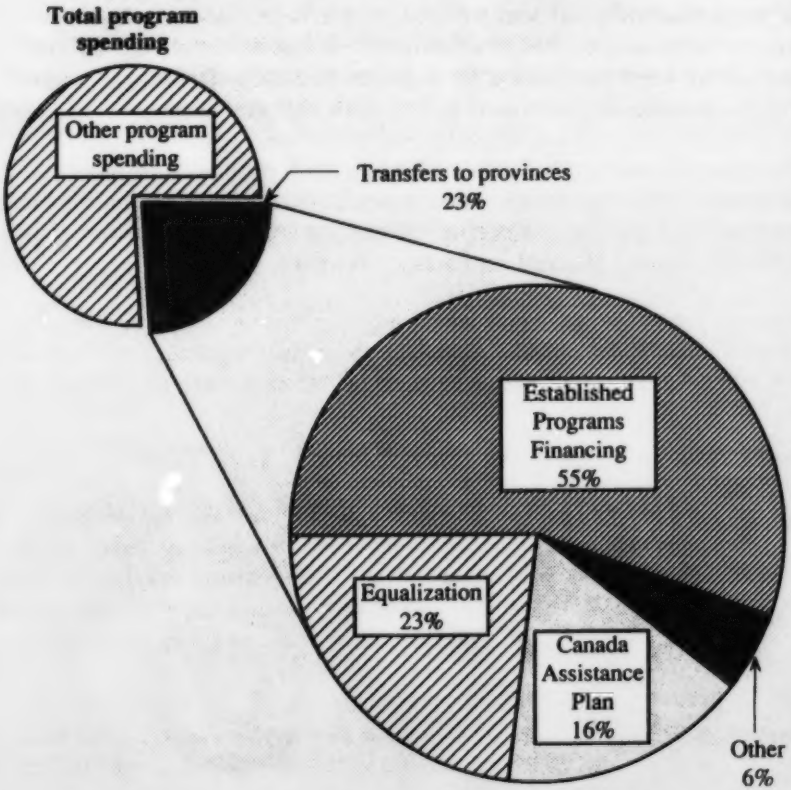
Veterans

In recognition of the unique contribution made by veterans and certain civilians to Canada's war and peacekeeping efforts, various pension, income-support and health programs, amounting to about $1.3 billion in 1990-91, have been established for veterans and their dependants and survivors. Benefits are increased in line with changes in the cost of living.

- Increases in average benefits indexed to keep pace with inflation, and improved benefit coverage, have meant that federal spending on total pension and allowance benefits to veterans is unchanged since 1984-85, despite reduced numbers of veterans.

Chart 6

Major Transfers to Other Levels of Government*



	1984-35	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
Established Programs Financing*	14.6	20.0	5.4
Equalization	5.4	8.2	7.1
Canada Assistance Plan*	4.0	5.8	6.5
Other	2.6	2.1	-3.5
Total	26.6	36.1	5.9

* Includes both cash and tax transfers.

Major Transfers to Other Levels of Government

In 1990-91, the federal government will provide $36.1 billion in direct financial support to provincial, territorial, and municipal governments. Major transfers to other levels of government have increased at a 5.9 per cent rate annually since 1984-85.

About $24 billion is in the form of cash transfers and $12.1 billion in tax transfers (federal tax revenue foregone to allow provinces to increase their tax revenues). Federal cash transfers alone account for 23 per cent of federal program spending, making them the second largest category of program spending.

Three large transfer programs account for over 90 per cent of all federal support to other levels of government: Established Programs Financing (EPF), Equalization, and the Canada Assistance Plan (CAP).

Established Programs Financing

Under EPF, the federal government provides equal per capita financial assistance to all provinces. In earlier years, these transfers were tied to funds spent by provinces to carry out their responsibilities for health care and post-secondary education. Since 1977, provinces have been able to use the funds according to their own priorities.

Up to 1986-87, total EPF entitlements increased in line with the economy and population. Such rates of growth could not be sustained given the seriousness of the federal fiscal situation.

- Beginning in 1986-87, the annual rate of growth in EPF entitlements was reduced by 2 percentage points. In the April 1989 budget, this was reduced by an additional percentage point beginning in 1990-91.

- Under the Expenditure Control Plan, the growth in entitlements, in both 1990-91 and 1991-92, will be restricted to changes in population only.

Major Transfers to Other Levels of Government (Continued)

Equalization

In addition to EPF, the federal government also provides substantial additional assistance to lower-income provinces through the equalization program. Its purpose is to enable all provinces, rich and poor, to provide reasonably comparable public services, including health and post-secondary education, at reasonably comparable tax levels.

- Equalization transfers are exempt from the Expenditure Control Plan.

- Transfers have increased, on average, 7.1 per cent a year and, in 1990-91, will exceed $8 billion.

Canada Assistance Plan

Under CAP, the federal government reimburses provinces 50 per cent of eligible expenditures for social assistance payments and services to persons in need.

Growth of federal expenditures under CAP is a direct consequence of the increase in eligible provincial spending. This reflects both enhancements to social assistance support, and increases in the number of Canadians receiving such assistance.

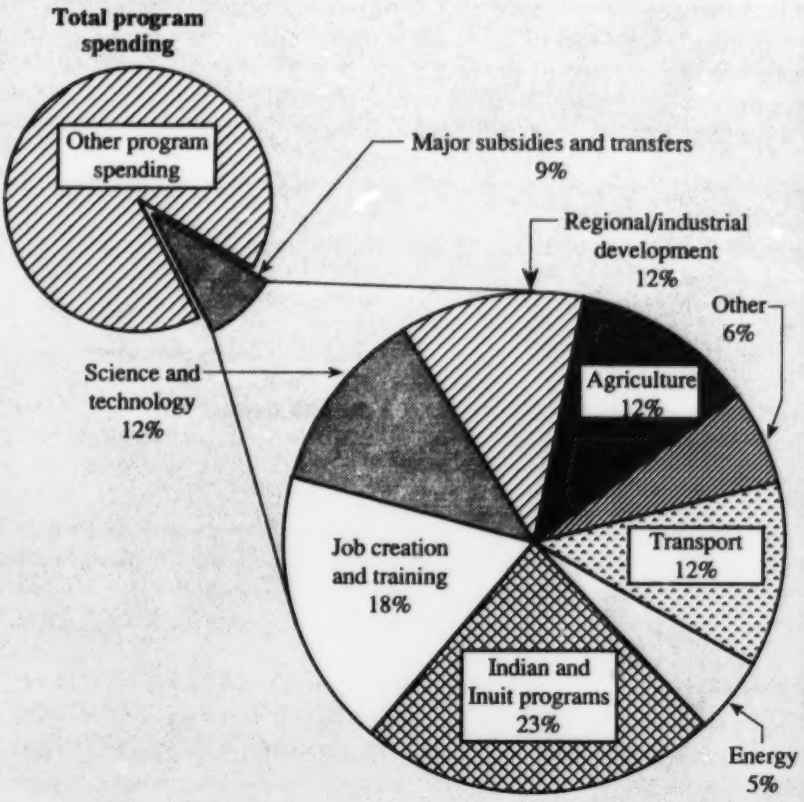
- As part of the Expenditure Control Plan in the February 1990 budget, growth in transfers to the provinces not receiving equalization will be limited to 5 per cent annually for two years beginning in 1990-91.

Major Transfers to Other Levels of Government (Continued)

As a result of the Expenditure Control Plan, the three major transfers to provinces - Established Programs Financing, Equalization and the Canada Assistance Plan - are expected to grow by about 3 per cent in 1990-91, roughly the same rate as total program spending. Average growth for the three highest income provinces will be 2.3 per cent in 1990-91; average growth for the equalization-receiving provinces will be higher, with 4 per cent average growth for the four Atlantic provinces.

Chart 7

Major Subsidies and Other Transfers



	1984-85	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
Indian and Inuit programs	1.3	2.3	10.1
Regional/industrial development	0.6	1.2	9.9
Science and technology	0.8	1.2	7.0
Job creation and training	1.8	1.8	-
Energy	2.5	0.5	-24.7
Agriculture	0.9	1.2	6.2
Transport	0.8	1.1	6.0
Other	0.4	0.5	6.7
Total	9.1	9.9	1.4

Major Subsidies and Other Major Transfers

The government spends about $10 billion a year to provide social assistance to Indian and Inuit peoples, to stabilize and protect farm incomes, to encourage regional development, to develop job skills, and to support research and development. This assistance is provided to individuals, businesses, associations, and universities.

Although growth in this area of government spending has been restrained to an average annual increase of 1.4 per cent over the last six years, the composition of subsidies has changed significantly.

Indian and Inuit Peoples

The largest component of this area of spending, as well as one of the fastest growing, is transfers for Indian and Inuit programs. The government provides a wide range of services and programs to status Indians and Inuit; these include spending for health, education, land claims, housing, public works, band management, and economic development.

- The Expenditure Control Plan does not affect spending on health, education, social assistance and land claims. Spending on other grants and contributions is limited to growth of 5 per cent in both 1990-91 and 1991-92.

Regional and Industrial Development

Financial support totalling $1.4 billion this year is being provided for industrial and regional development, primarily through the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Department of Western Diversification and programs administered by the Department of Industry, Science and Technology.

- As part of the Expenditure Control Plan, beginning in 1990-91, the government is instituting a policy that will, with limited exceptions, result in assistance to business being repayable rather than being straight grants or subsidies. This will place the emphasis more clearly on investing in economic development rather than subsidizing the private sector.

Major Subsidies and Other Major Transfers (Continued)

Science and Technology

Direct cash transfers to support initiatives in the area of science and technology are provided through the Medical Research Council, the National Research Council, the Natural Sciences and Engineering Research Council, as well as through other special programs.

- Overall funding for science and technology grants and contributions will be limited to 5 per cent annual growth in 1990-91 and 1991-92. This funding includes grants and contributions through the National Research Council, Canada's space program and the Defence Industry Productivity Program.

Job Creation and Training

The government also provides funding for job training and employment creation initiatives through the Canada Jobs Strategy. This funding has been held constant since 1984-85.

Energy

Over the last six years, energy subsidies have been cut by $2 billion, or 80 per cent.

- This reflects the elimination of the Petroleum Incentives Program, the Canadian Home Insulation Program, the Canadian Oil Substitution Program, and the Petroleum Compensation Program.

- In the April 1989 budget, the government announced the termination of the Canadian Exploration and Development Incentive Program.

- As part of the Expenditure Control Plan, the Canadian Exploration Incentives Program has been cancelled and the government has decided not to offer assistance for the construction and operating costs of the OSLO project.

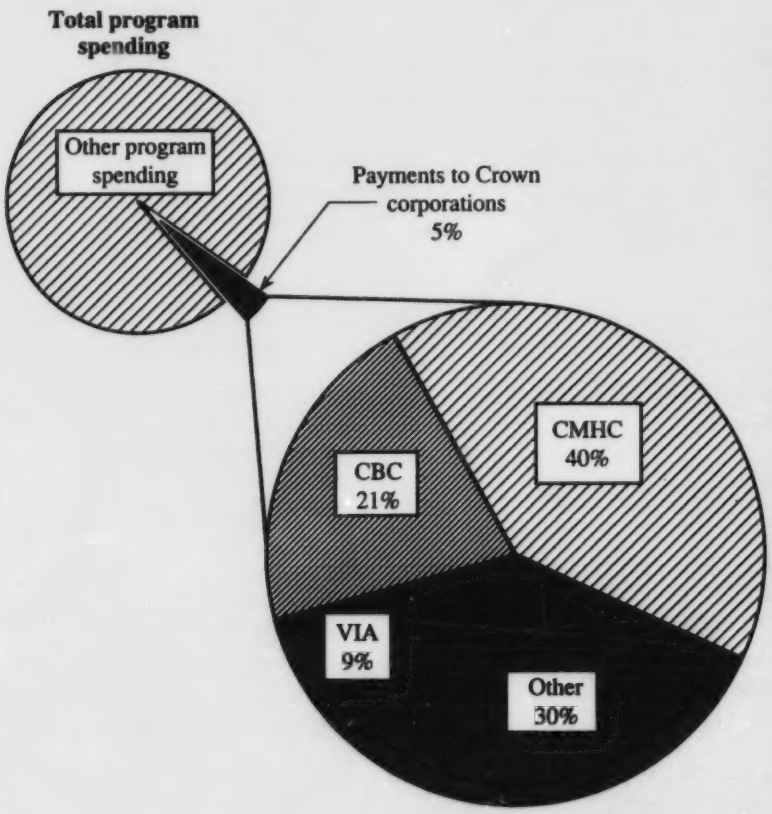
Major Subsidies and Other Major Transfers (Continued)

Other

Subsidies are paid to the railways for the transportation of western grain, to farmers for income support, and to qualified post-secondary students in the form of guaranteed loans and subsidized interest payments.

Chart 8

Payments to Major Crown Corporations



	1984-85	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
CMHC	1.5	1.9	4.0
CBC	0.9	1.0	1.4
VIA	0.5	0.4	-3.2
Canada Post Corporation	0.6	0.2	-16.0
Atomic Energy of Canada	0.3	0.1	-14.1
Other	0.8	1.1	5.4
Total	4.6	4.7	0.6

Payments to Major Crown Corporations

Transfer payments to Crown corporations, totalling $4.7 billion this year, will be only $163 million higher in 1990-91 than in 1984-85.

Nearly 40 per cent will go to the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), primarily to assist lower-income families to obtain shelter.

Payments totalling $1 billion will go to the Canadian Broadcasting Corporation to help it provide a national broadcasting service.

The federal government actively supports the cultural community through various payments to the Canada Council, the Canadian Film Development Corporation, the Canada Museum Corporation, and the National Arts Centre.

- In the Expenditure Control Plan, funding to CMHC for new housing commitments will be reduced 15 per cent in both 1990-91 and 1991-92. The capital budget of the CBC and grants to the Canadian Film Development Corporation are to be frozen for the next two years.

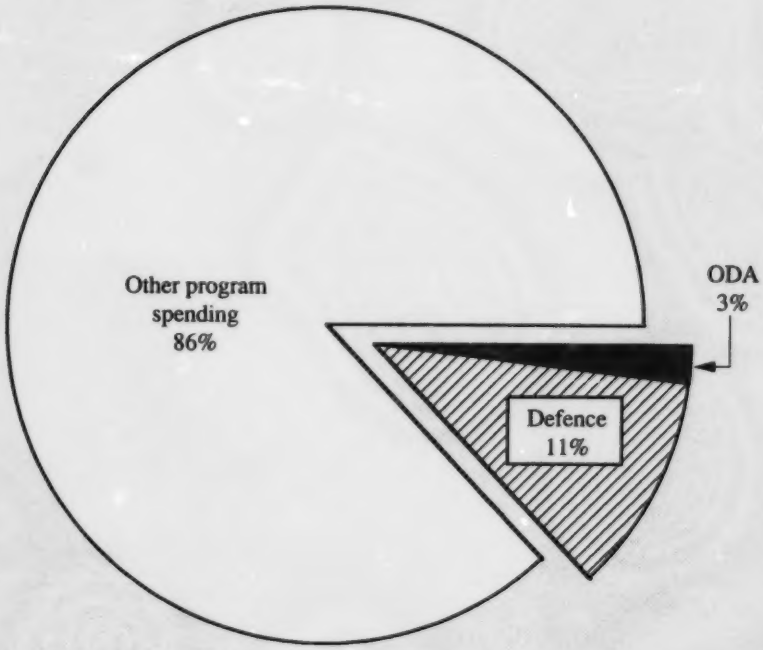
The government has dramatically reduced payments to Crown corporations involved in commercial activities - such as Canada Post Corporation, VIA Rail, and Atomic Energy of Canada Limited - by making them more self-sufficient.

In addition, it has sold, or has announced its intention to sell, all or part of 22 Crown corporations and 11 agencies have been, or are in the process of being, dissolved.

Actions affecting Crown corporation have already resulted in over 75,000 Crown corporation employees being removed from the public payroil. Over half of this reduction has come from the privatization of Crown corporations and the remainder through productivity and efficiency gains.

Chart 9

Defence and Official Development Assistance



	1984-85	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
Defence	8.8	11.9	5.2
Official Development Assistance	2.1	2.6	3.5

Defence

Defence spending in 1990-91 will total $11.9 billion. About a quarter of defence spending is allocated to capital acquisitions, while the remainder is primarily for personnel costs, the operation of bases and for supplies.

Defence spending growth averages 5.2 per cent over the period 1984-85 to 1990-91. This growth exceeds the rate of inflation over this period, and reflects the government's commitment to refurbishing the Canadian Armed Forces. However, defence funding has not been excluded from spending restraint:

- In the April 1989 budget, defence spending was cut $575 million in 1989-90, $611 million in 1990-91, and $2.7 billion over five years.
- The Expenditure Control Plan reduces defence spending an additional $210 million in 1990-91 and by $658 million over the five years to 1994-95.

Official Development Assistance

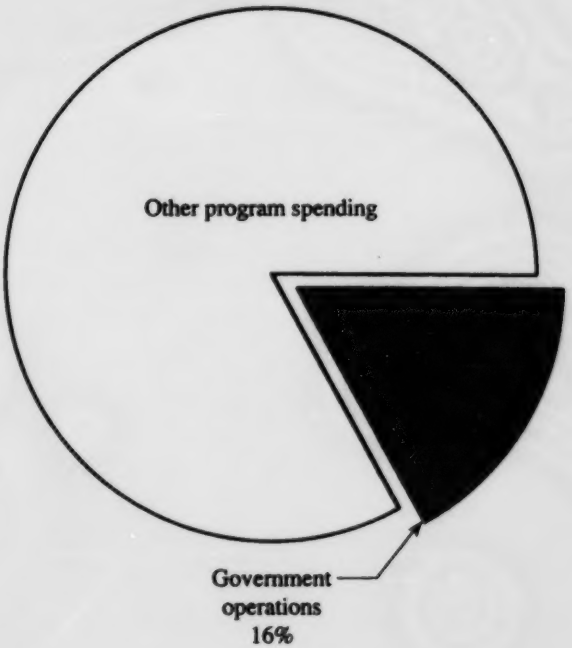
The federal government will provide about $2.6 billion in Official Development Assistance (ODA) this year. These funds go to bilateral and multilateral aid, food assistance, special development assistance, and international emergency relief for less developed countries.

Official Development Assistance funding, established on a formula basis that linked it to the growth in the economy, had grown at an average annual rate of almost 7.5 per cent between 1984-85 and 1988-89.

- In the April 1989 budget, funding was reduced by $360 million in both 1989-90 and 1990-91, and by $1.8 billion over five years.
- In the Expenditure Control Plan, ODA funding has been reduced by an additional $116 million in 1990-91 and by $558 million over five years.
- The principle of formula funding of ODA as a percentage of GNP is maintained. The ratio will reach 0.47 per cent by fiscal year 1994-95, as established in the April 1989 budget.

Chart 10

Other Government Operations



	1984-85	1990-91	Annual average change
	(billions of dollars)		(per cent)
Total	17.4	17.3	-0.1

Cost of Other Government Operations

The cost of other government operations is basically the cost of running the government. It includes the personnel costs of the public servants administering government programs, with the exception of defence and Official Development Assistance, and the costs of utilities, materials and supplies, repair and maintenance, rentals, transportation, communications, and capital expenditure. In 1990-91, this will amount to $17.3 billion, or about 16 per cent of total program spending.

The cost of other government operations will be $100 million less in 1990-91 than in 1984-85, although inflation is expected to be up 29.7 per cent, real GDP is up by 23 per cent, and other program spending (excluding government operations) is higher by 29 per cent.

The public service has been reduced. Personnel reductions of 2 per cent were implemented in 1986-87, with annual reductions continuing to 1990-91.

- There are now 12,377 fewer public servants than there were in 1985-86. The number of public servants in 1990-91 is the same as in 1973-74, while the Canadian population has increased by over one-fifth.

The cost of government operations has been restrained in many other ways:

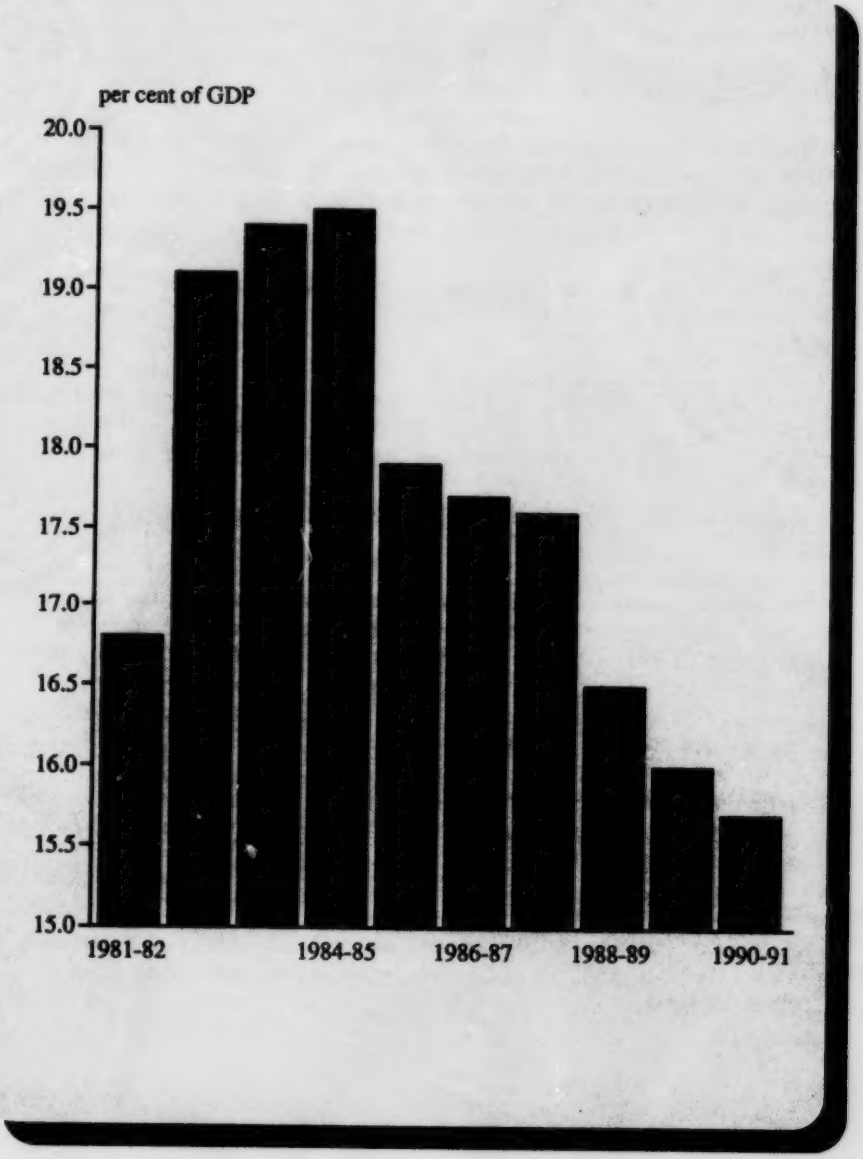
- Departments were required to absorb price increases within their non-salary operating maintenance budget for five consecutive years beginning in 1987-88. This measure was extended for an additional two years to 1992-93 by the President of the Treasury Board in December 1989 and the Expenditure Control Plan extended it to the end of 1994-95.

- Particular types of spending on advertising, information services, and travel have been reduced, and access to contingency reserves has been restricted.

These measures have resulted, and will continue to result, in a comprehensive examination of government priorities within departments, requiring efficiency gains in order that departments live within their restrained budgets.

Chart 11

Program Expenditures Relative to the Size of the Economy



Conclusion

Restraining the Growth of Program Spending

The Expenditure Control Plan announced in the February 1990 budget, coupled with the expenditure reduction and management initiatives in previous budgets, will ensure that program spending will remain constrained in 1990-91 and beyond.

As a percentage of the economy, program spending has declined from 19.5 per cent in 1984-85 to 15.7 per cent in 1990-91. Without this decline, program spending in 1990-91 would be $26 billion greater than forecast.

Because program spending has declined as a percentage of the economy, Canada now has an "operating" surplus - the difference between budgetary revenues and program spending - of $12.6 billion.

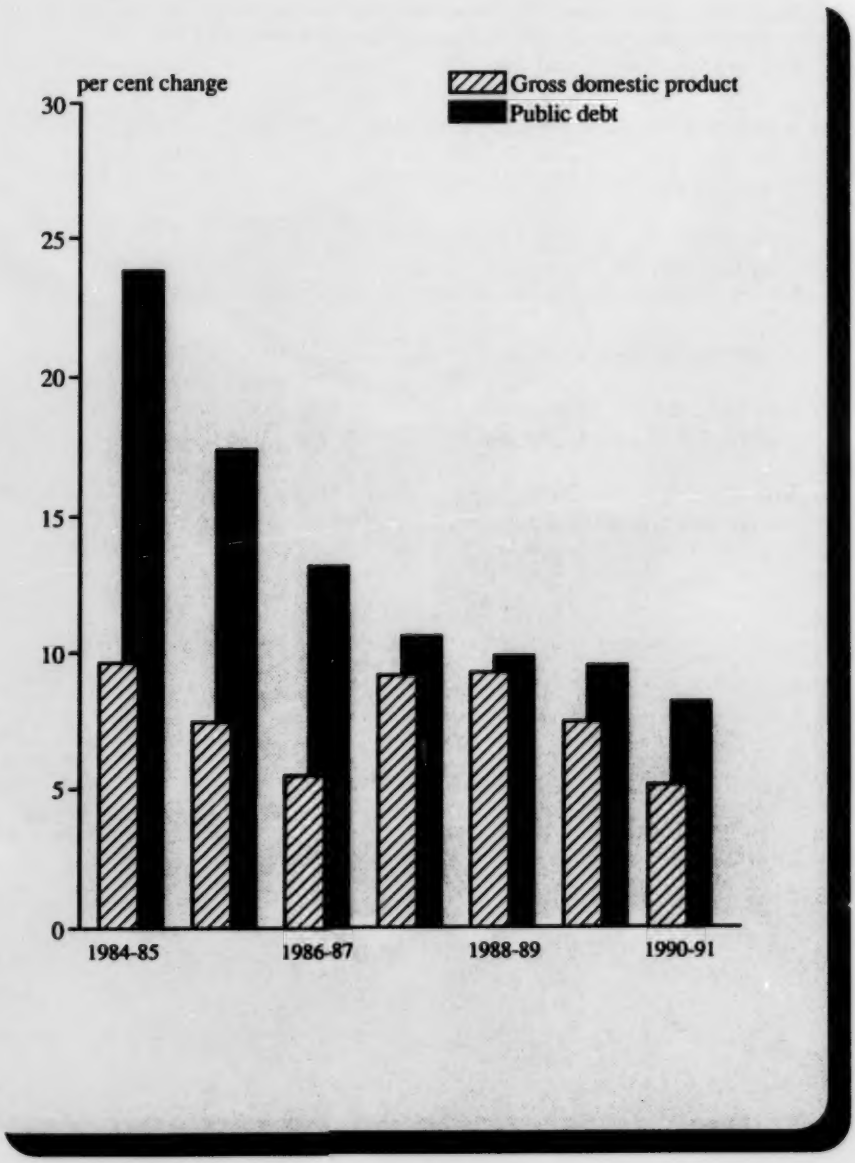
- There was an operating deficit of $15.9 billion in 1984-85.

Of this $28.5 billion improvement in the deficit, only $9.8 billion has been available to reduce the deficit.

- The remaining $18.7 billion must be used to pay the increased interest charges on the public debt.

Chart 12

Gross Domestic Product and Net Public Debt



3. The Rise in Debt Interest Payments

The public debt is the sum of the annual shortfalls between what the government spends and what the government takes in, commonly known as the deficit.

The federal government has had annual deficits in all but 22 years since Confederation. The sum of these deficits will result in a stock of debt of about $380 billion, measured at the end of March 1991.

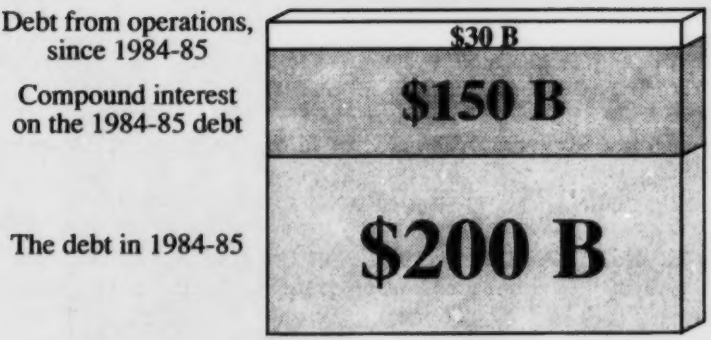
Interest payments on the debt will amount to $41.2 billion in 1990-91. To put this in perspective, interest payments on the debt are:

- larger than the entire federal deficit;
- more than twice as much as the government spends on assistance to the elderly;
- fifteen times more than the value of family allowance cheques;
- more than all major transfers to other levels of governments.

In 1990-91, nearly 28 cents of each dollar the government spends will go to service debt rather than provide programs and services to Canadians; 15 years ago, debt service payments took only 11 cents of each federal dollar of spending. Viewed from a different perspective, debt service payments in 1990-91 consume almost 35 cents of each revenue dollar.

Chart 13

The Debt Treadmill



- In 1984-85, the net public debt was just under $200 billion.
- It is expected to reach $380 billion in 1990-91.
- Of the $180 billion increase in net public debt since 1984-85, $150 billion, or 80 per cent, is due to the interest payments on the 1984-85 debt.

The Rise in Debt Interest Payments (Continued)

The rapid rise in debt interest payments reflects the large and growing stock of debt. And with the large stock of debt, the costs of servicing the debt become more and more sensitive to changes in interest rates.

- Compound interest - the interest paid on interest - is a great friend when you have money in the bank. Money invested at a compound rate of 10 per cent doubles in about seven years. It quadruples in about 14 years and grows to almost eight times its original size in 21 years.

- But the same thing happens in reverse when you have to keep borrowing to pay the interest on a debt. In the time it takes a newborn child to reach the age of 21, a $200 billion national debt at a compounded rate of 10 per cent would grow to almost $1.5 trillion, all on its own.

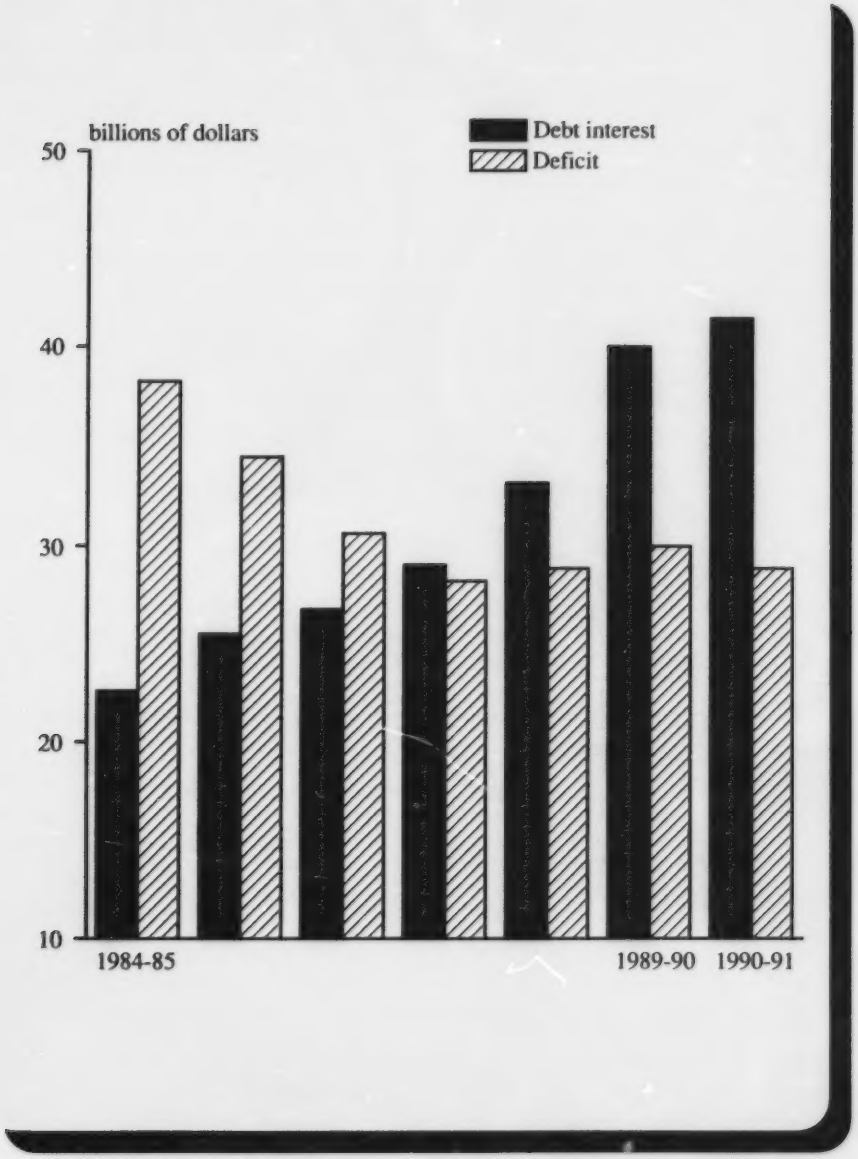
- Despite the fact that we have cut the annual growth of the debt from 24 per cent to about 8 per cent since 1984, the debt is still growing faster than the economy - faster than our ability to pay.

- Our public debt has grown from $200 billion to $380 billion in six years. Fully $150 billion - more than 80 per cent - of this increase consists of the compounding interest on the original $200 billion. That shows dramatically how important it is to get off the treadmill of borrowing money to pay interest on the past debt.

- This year alone, interest payments will cost us $41 billion - equal to $1,500 for each Canadian.

Chart 14

Debt Interest and the Deficit



4. A Record to Build On

The expenditure restraint actions taken by the government will hold the growth of program spending to less than the rate of inflation since 1984-85.

Financial management has been improved and a strongly cost-conscious climate has been established throughout government. The government has succeeded in reducing its spending on programs to $12.6 billion less than it receives in revenues - a substantial turnaround from the situation in 1984-85 when program spending exceeded revenues by about $16 billion.

Even with this progress, the public debt continues to grow. Rising debt interest payments have limited the solid progress already made in controlling the national debt.

The only way to slow the growth of the debt and reduce the size of debt interest payments is to take the actions necessary to keep the government's deficit falling year after year. That challenge must be met.

- Actions taken since the fall of 1984 - and the Expenditure Control Plan is an important further step in the government's medium-term approach to the fiscal problem - will meet this challenge.

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

l'argent de vos impôts

Avant-propos

«Où va l'argent de vos impôts?»

«Le gouvernement a-t-il réalisé des progrès dans la maîtrise des dépenses?»

Les réponses à ces questions sont importantes à la compréhension du déficit et des moyens que nous pourrons utiliser pour maîtriser notre dette publique importante et toujours croissante. Et nous devons ce faire pour réduire les coûts d'intérêt et maîtriser la dette publique afin de pouvoir payer les services auxquels les Canadiens sont attachés.

Cette brochure permettra de répondre à ces questions. C'est la deuxième édition de *Où va l'argent de vos impôts*. La première, publiée en février 1989, présentait des renseignements fondamentaux sur les dépenses publiques au cours de la période 1984-85 à 1988-89. Il s'agit d'une mise à jour, examinant les dépenses jusqu'à l'exercice 1990-91.

L'argent de vos impôts sert fondamentalement à deux fins: payer les programmes fournis par le gouvernement, et payer l'intérêt sur la dette publique. Cette brochure montre que beaucoup de progrès ont été accomplis en vue de contrôler les dépenses de programmes depuis 1984.

Grâce à une approche disciplinée à la gestion de l'État et de ses finances, nous avons considérablement réduit le taux de croissance des dépenses de programmes, à seulement 3.5% par année depuis 1984-85, une forte diminution comparativement aux hausses annuelles supérieures à 10% d'avant 1984 et bien en-deçà du taux moyen d'inflation. Et nous poursuivrons nos efforts.

Cependant, les tensions inflationnistes ont maintenu les taux d'intérêt élevés, ce qui fait augmenter le coût du service de la dette. Cette évolution illustre nettement l'importance de contrôler la dette pour que nous soyons moins vulnérables aux variations futures des taux d'intérêt.

Le strict contrôle des dépenses, depuis 1984, doit se poursuivre. C'est pourquoi le président du Conseil du Trésor a annoncé, le 15 décembre 1989, des économies additionnelles de $1.4 milliard au cours des trois prochaines années. Dans le budget de février 1990, j'ai annoncé le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement qui permettra de réaliser des économies de plus de $2.8 milliards en 1990-91, et de plus de $16.5 milliards au cours des cinq prochaines années.

Le contrôle des dépenses n'est pas facile et ne va pas sans peine. Mais, nous avons maintenu intacts les programmes auxquels les Canadiens sont attachés. Ce qui est plus important, nous prenons des mesures pour assurer que les jeunes ne soient pas confrontés à des possibilités réduites et à une baisse de leur niveau de vie au cours des prochaines années. L'argent de vos impôts sert à édifier un Canada meilleur.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

1. Aperçu 1

Où va l'argent de vos impôts 1
La croissance des dépenses publiques 3
La structure des dépenses en 1990-91 5
Limitation de la croissance des dépenses depuis 1984-85 7
Le Plan de contrôle des dépenses du budget de février 1990 9

2. Limitation de la croissance des dépenses de programmes 11

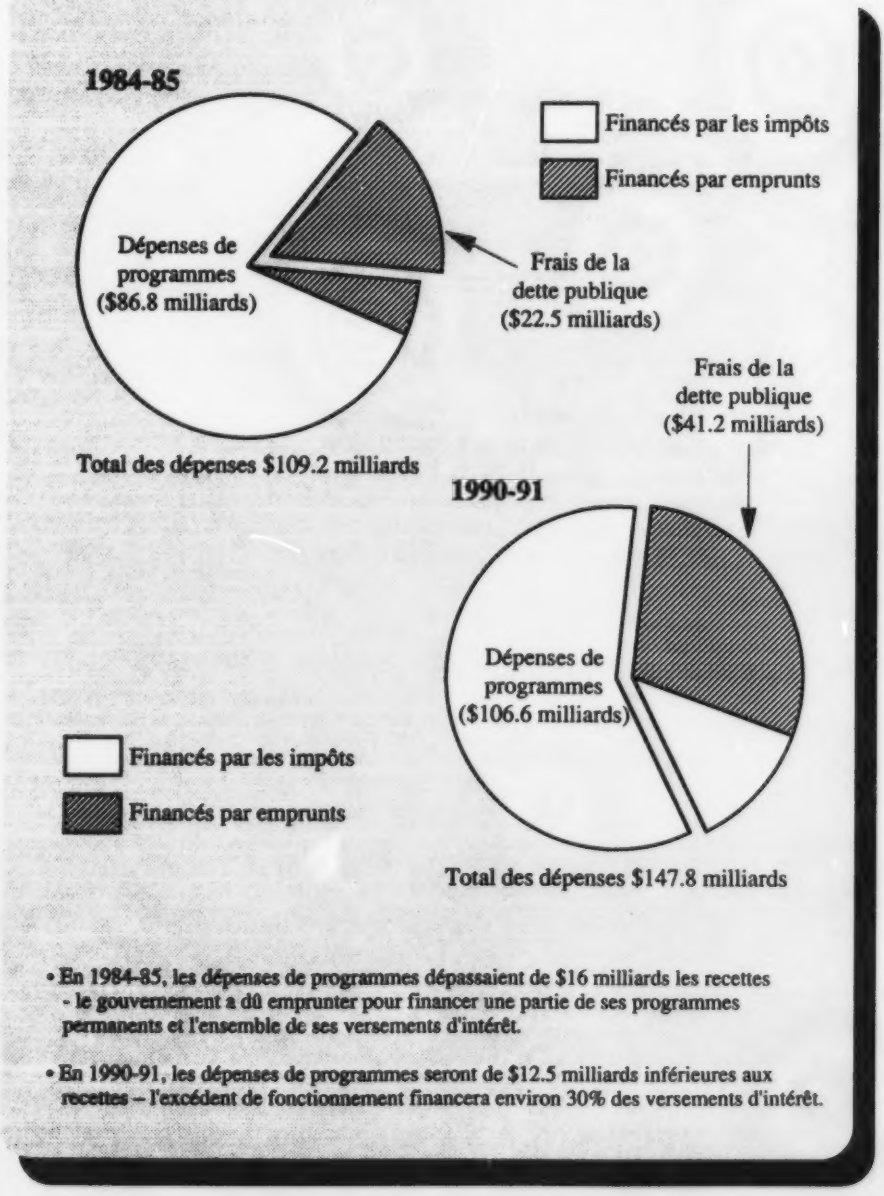
Principaux transferts aux particuliers 11
Principaux transferts aux autres administrations 15
Principales subventions et autres transferts 19
Paiements aux principales sociétés d'État 23
Défense et Aide publique au développement 25
Coûts des autres opérations de l'État 27
Conclusion 29

3. La hausse des frais d'intérêt sur la dette 31

4. Un bilan à poursuivre 35

Graphique 1

Où va l'argent de vos impôts



- En 1984-85, les dépenses de programmes dépassaient de $16 milliards les recettes - le gouvernement a dû emprunter pour financer une partie de ses programmes permanents et l'ensemble de ses versements d'intérêt.
- En 1990-91, les dépenses de programmes seront de $12.5 milliards inférieures aux recettes – l'excédent de fonctionnement financera environ 30% des versements d'intérêt.

1. Aperçu

Où va l'argent de vos impôts

Les dépenses fédérales s'élèveront à $147.8 milliards en 1990-91*, ou $5,600 pour chaque Canadien:

- Les programmes fédéraux représenteront quelque $106.6 milliards, soit 72 cents de chaque dollar de dépenses.
- Les frais d'intérêt sur la dette publique représenteront $41.2 milliards, soit 28 cents de chaque dollar de dépenses.
- À la fin de 1990-91, la dette fédérale nette s'élèvera à $380 milliards, ou $14,400 pour chaque homme, femme et enfant au Canada.

Depuis 1984-85, les dépenses budgétaires de l'État ont augmenté de $38.6 milliards:

- Les paiements d'intérêt sont en hausse de $18.7 milliards, soit près de la moitié de l'augmentation. Les paiements d'intérêt sur la dette croissante ont augmenté en moyenne de 10 1/2% par année depuis 1984-85.
- L'intérêt sur la dette publique accapare 35 cents de chaque dollar de recettes, comparativement à 22 cents il y a 10 ans.
- Depuis 1984-85, les dépenses de programmes ont augmenté de $19.8 milliards, soit de 3.5% en moyenne par année.
- En pourcentage du produit intérieur brut, les dépenses de programmes sont passées de 19.5 à 15.7%.

En 1990-91, les recettes fédérales atteindront près de $119 milliards.

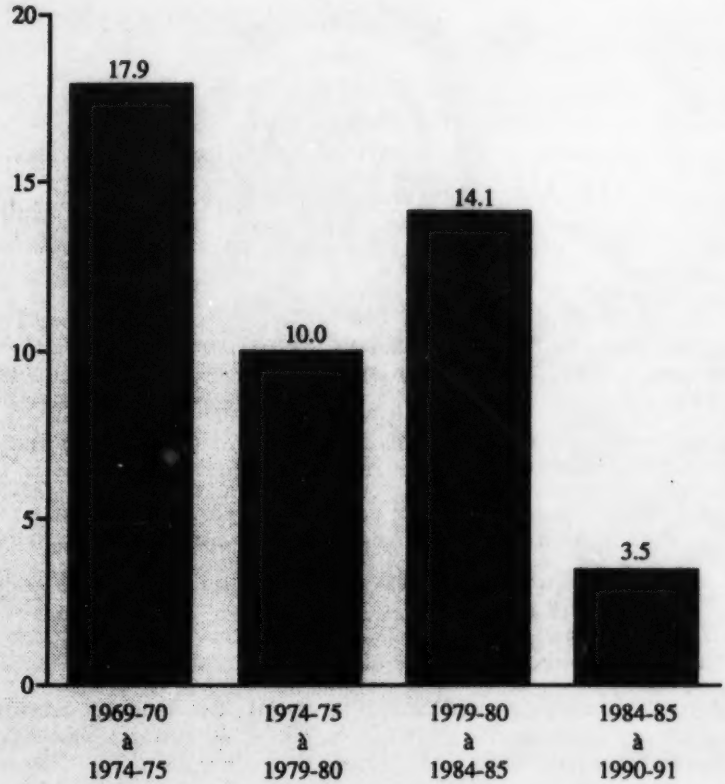
- Ces recettes seront amplement suffisamment pour financer le coût des programmes fédéraux, de sorte que le déficit sera entièrement imputable aux paiements d'intérêt sur la dette antérieure.
- En 1984-85, le gouvernement accusait un «déficit de fonctionnement» - la différence entre les recettes et les dépenses de programmes - de près de $16 milliards.
- Le «déficit de fonctionnement» a été transformé en excédent en 1988-89. Au cours du présent exercice financier, 1990-91, les dépenses de programmes seront inférieures de $12.6 milliards aux recettes - un redressement de $28.5 milliards de la structure des dépenses de programmes et des recettes de l'État, en six ans seulement.

---

* Les données de ce document sont les estimations de l'exercice 1990-91 présentées dans le budget de février 1990.

Graphique 2

Croissance procentuelle annuelle moyenne des dépenses fédérales de programmes depuis 1969-70



- Les dépenses de programmes ont été maintenues à un taux annuel moyen de 3.5% seulement sur la période de 1984-85 à 1990-91.

- Durant les années 70 et le début des années 80, les dépenses de programmes ont atteint des niveaux au-delà de 10%.

La croissance des dépenses publiques

Au cours des années 70 et au début des années 80, les hausses rapides des dépenses fédérales de programmes ont fait augmenter le déficit et ont contribué à la forte poussée de la dette publique.

Les dépenses fédérales ont progressé de 17.9% par année au cours de la première moitié des années 70, et de 10% par année pendant la deuxième moitié.

Au cours de la période de cinq ans terminée en 1984-85, les dépenses de programmes ont augmenté de 14.1% en moyenne par année.

L'un des objectifs premiers que visait le gouvernement à l'automne de 1984 était de reprendre en main les dépenses. Depuis novembre 1984, les mesures budgétaires instaurées par le gouvernement ont fortement limité la croissance des dépenses de programmes:

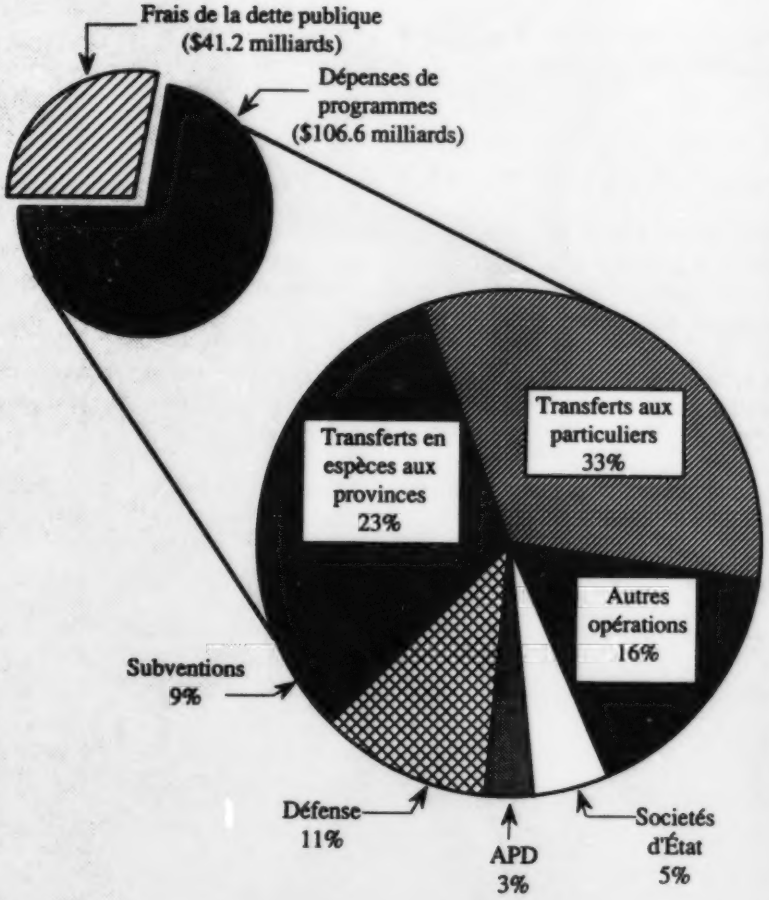
- De 1984-85 à 1990-91, la croissance des dépenses de programmes a été maintenue à un taux annuel moyen de seulement 3.5%, soit moins que le taux d'inflation.

- Ce taux de croissance est inférieur à la moitié de celle de l'économie au cours de cette période. En conséquence, les dépenses fédérales de programmes en pourcentage du produit intérieur brut sont tombées de 19.5% en 1984-85 à 15.7% en 1990-91, selon les estimations.

- Cette chute de 3.8 points des dépenses de programmes en pourcentage du PIB est le principal facteur expliquant la réduction du déficit, qui a diminué de 4.4 points du PIB au cours de la même période.

Graphique 3

Structure des dépenses de programmes



- Du total des dépenses budgétaires, les frais de la dette publique accaparent $41.2 milliards.
- Le gouvernement dépensera environ $106.6 milliards pour les programmes en 1990-91.
- Plus de la moitié de l'ensemble des dépenses de programmes sert au soutien des particuliers et des administrations provinciales.

La structure des dépenses en 1990-91

Les dépenses fédérales de programmes et les intérêts sur la dette représentent à l'heure actuelle près de 20% de l'activité économique.

Les dépenses de programmes sont réparties en sept catégories :

- principaux transferts aux particuliers (33%);
- principaux transferts en espèces aux administrations (23%);
- principales subventions et autres transferts (9%);
- paiements aux principales sociétés d'État (5%);
- défense (11%);
- Aide publique au développement (3%);
- autres opérations de l'État (5%).

Tableau 1

Total des dépenses

	1984-85	1990-91	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(milliards de dollars)			(pour cent)
Principaux transferts aux particuliers	25.1	35.0	9.9	5.7
Principaux transferts en espèces aux autres administrations[1]	19.7	24.0	4.2	3.3
Transferts en espèces et de points d'impôt aux autres administrations[1]	(25.6)	(36.1)	(10.5)	(5.9)
Principaux transferts et subventions	9.1	9.9	0.8	1.4
Paiements aux sociétés d'État	4.6	4.7	0.2	0.6
Défense	8.8	11.9	3.1	5.2
Aide publique au développement	2.1	2.6	0.5	3.5
Autres opérations de l'État	17.4	17.3	−0.1	−0.1
Réserves nettes des péremptions[2]	-	1.3	1.3	-
Dépenses de programmes	86.8	106.6	19.8	3.5
Frais de la dette publique	22.5	41.2	18.7	10.6
Total des dépenses	109.2	147.8	38.6	5.2

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

(1) Certains transferts aux autres administrations publiques sont des versements en espèces et de points d'impôt combinés. Les dépenses de programmes comprennent les transferts en espèces et des rajustements des droits au titre d'années antérieures.

(2) Les réserves sont nécessaires pour parer aux variations économiques et aux imprévus.

Limitation de la croissance des dépenses depuis 1984-85

De 1984-85 à 1990-91, l'ensemble des dépenses publiques a augmenté de $38.6 milliards.

Près de la moitié de cette hausse est attribuable aux frais de la dette publique.

- Les frais de la dette publique ont progressé en moyenne de 10.6% par année, comparativement à seulement 3.5% par année pour les dépenses de programmes.

- Les frais d'intérêt sur la dette, qui augmentent rapidement, limitent les progrès réalisés par le gouvernement dans le contrôle de l'ensemble des dépenses publiques et la réduction du déficit.

De l'augmentation des dépenses de programmes depuis 1984-85 :

- La moitié est attribuable à la hausse des transferts aux particuliers: prestations aux personnes âgées, d'assurance-chômage, de retraite et allocations aux anciens combattants.

- 20% encore sont attribuables à l'augmentation des transferts aux autres administrations: principalement le Financement des programmes établis, la péréquation, et le Régime d'assistance publique du Canada.

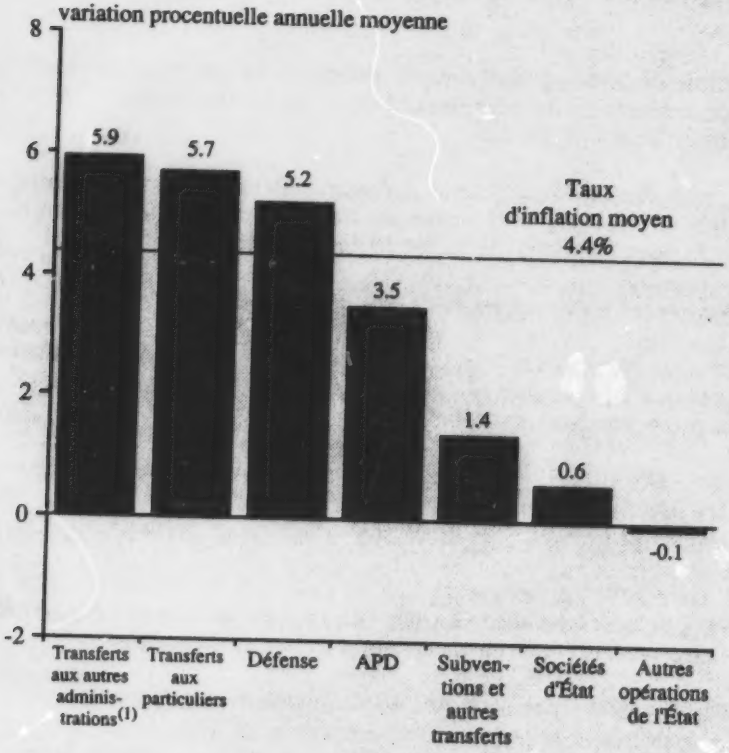
- Un autre 20% est imputable à la défense et à l'Aide publique au développement accordée aux pays en voie de développement, en raison des engagements internationaux pris par le gouvernement.

- Toutes les autres dépenses ont été strictement restreintes: les principales subventions et autres transferts, et les paiements aux principales sociétés d'État ont tous augmenté à un rythme annuel moyen bien inférieur au taux d'inflation.

- Les coûts des autres opérations de l'État ont en réalité diminué.

Graphique 4

Croissance des dépenses de programmes 1984-85 à 1990-91



(1) Comprend les transferts en espèces et de points d'impôt.

- La croissance des dépenses de programmes sur la période de 1984-85 à 1990-91 s'est concentrée principalement dans les transferts aux particuliers, aux autres administrations, à la défense et à l'Aide publique au développement.

- Les dépenses au titre d'autres programmes ont été strictement comprimées.

Le Plan de contrôle des dépenses du budget de février 1990

Le contrôle des dépenses est le pivot de la stratégie de réduction du déficit adoptée par le gouvernement.

- Des programmes ont été éliminés ou réduits. Des pratiques s'apparentant davantage à celles de l'entreprise privée ont été adoptées dans le cadre de la gestion des opérations de l'État pour réduire les coûts et le gaspillage et accroître l'efficience.

Le Plan de contrôle des dépenses, annoncé dans le budget de février 1990, s'ajoute aux mesures budgétaires déjà prises.

- Il s'agit d'un plan global de contrôle des dépenses sur deux ans qui permet de réaliser des économies importantes et durables;

- il exonère un nombre limité de programmes - les transferts aux particuliers et certains grands transferts fédéraux aux provinces (les paiements de péréquation et au titre du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiaires de la péréquation);

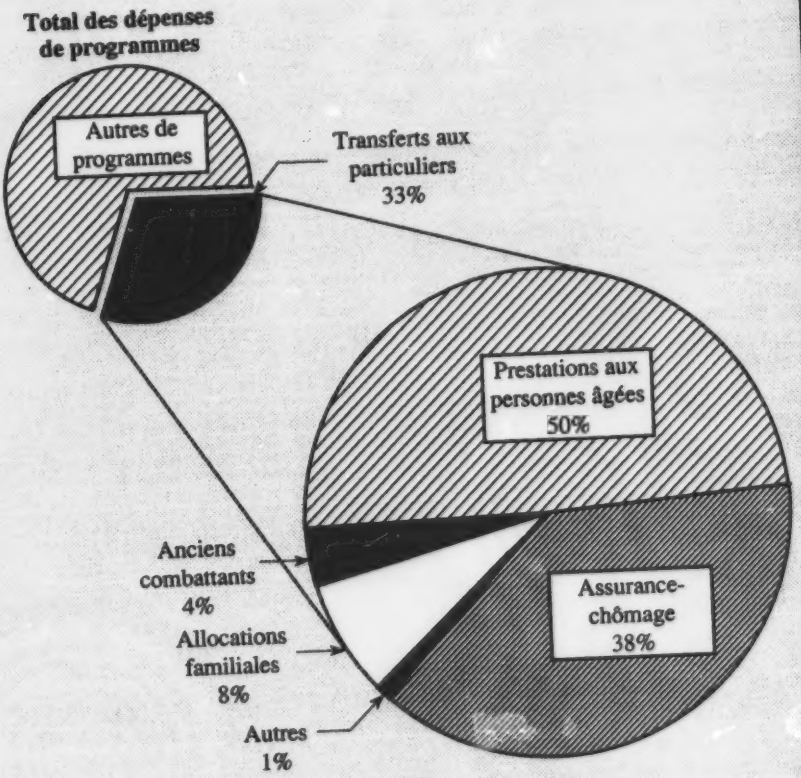
- il limite la croissance des dépenses pour un nombre limité de programmes à 5% par année pour deux ans - les sciences et la technologie, l'aide aux Indiens et aux Inuit, les transferts au titre du Régime d'assistance publique du Canada versés aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation; l'Aide publique au développement, et la défense;

- il assure que, dans l'ensemble, toutes les autres dépenses de programmes (près de 40% de l'ensemble des dépenses de programmes) seront inférieures de $800 millions en 1990-91 par rapport à 1989-90.

Le Plan de contrôle des dépenses, combiné aux mesures budgétaires déjà prises, limite à 3.5% la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 1984-85 à 1990-91.

Graphique 5

Principaux transferts aux particuliers



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
Prestations aux personnes âgées	11.4	17.5	7.4
Prestations d'assurance-chômage	10.1	13.3	4.7
Allocations familiales	2.4	2.7	1.6
Pensions/allocations d'anciens combattants	1.2	1.3	2.0
Autres	-	0.2	-
Total	25.1	35.0	5.7

2. Limitation de la croissance des dépenses de programmes

Principaux transferts aux particuliers

Le gouvernement consacrera $35 milliards en 1990-91 aux programmes de soutien direct du revenu des particuliers. Ces programmes ne sont pas touchés par les mesures de compression du Plan de contrôle des dépenses.

Les personnes âgées

Le régime de prestations aux personnes âgées comprend la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et les allocations de conjoint. Il s'agit de la composante des dépenses de programmes la plus importante – $17.5 milliards en 1990-91 – celle qui croît le plus rapidement. Des chèques sont postés tous les mois à près de 3 millions de personnes âgées; les prestations sont majorées quatre fois par année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

- L'augmentation des prestations aux personnes âgées est attribuable au nombre accru de personnes admissibles, aux prestations moyennes plus élevées indexées en fonction de l'inflation, et de la prolongation des allocations de conjoint.

- Afin de mieux cibler ces prestations vers ceux qui en ont le plus besoin à compter de 1990, les Canadiens à revenu supérieur rembourseront leurs prestations de sécurité de la vieillesse à raison de 15% du revenu net dépassant $50,000. Cette mesure doit s'appliquer progressivement sur trois ans.

Principaux transferts aux particuliers (suite)

Les sans emploi

Les prestations d'assurance-chômage, qui atteignent $13.3 milliards en 1990-91, représentent plus du tiers des paiements directs versés aux particuliers. Les bénéficiaires sont des personnes licenciées, absentes du travail pour cause de maternité ou d'adoption, participant à des programmes de partage du travail ou de formation offerts par l'État.

- Malgré les baisses importantes du nombre des sans emploi depuis 1984-85, les dépenses consacrées aux prestations d'assurance-chômage ont continué d'augmenter en raison des hausses des prestations moyennes indexées à la croissance du salaire moyen.

- En avril 1989, le gouvernement a proposé des réformes structurelles profondes du programme d'assurance-chômage, qui permettront de réorienter l'aide afin de répondre aux besoins des sans emploi.

Familles

Les allocations familiales, qui totalisent près de $2.7 milliards en 1990-91, sont versées à toutes les familles qui comptent des enfants à charge de moins de 18 ans. Près de 3.7 millions de ménages reçoivent actuellement des allocations familiales. Les prestations sont majorées tous les ans en fonction des hausses de l'indice des prix à la consommation diminuées de 3 points.

- La limitation de l'indexation des prestations moyennes, instaurée dans le budget de mai 1985, et une diminution de la population admissible, ont ralenti la croissance des allocations familiales.

- Pour mieux cibler ces prestations vers ceux qui en ont le plus besoin à compter de 1990, les Canadiens à revenu supérieur rembourseront leurs allocations familiales à raison de 15% de leur revenu net dépassant $50,000. Cette mesure doit être appliquée sur trois ans.

Principaux transferts aux particuliers (suite)

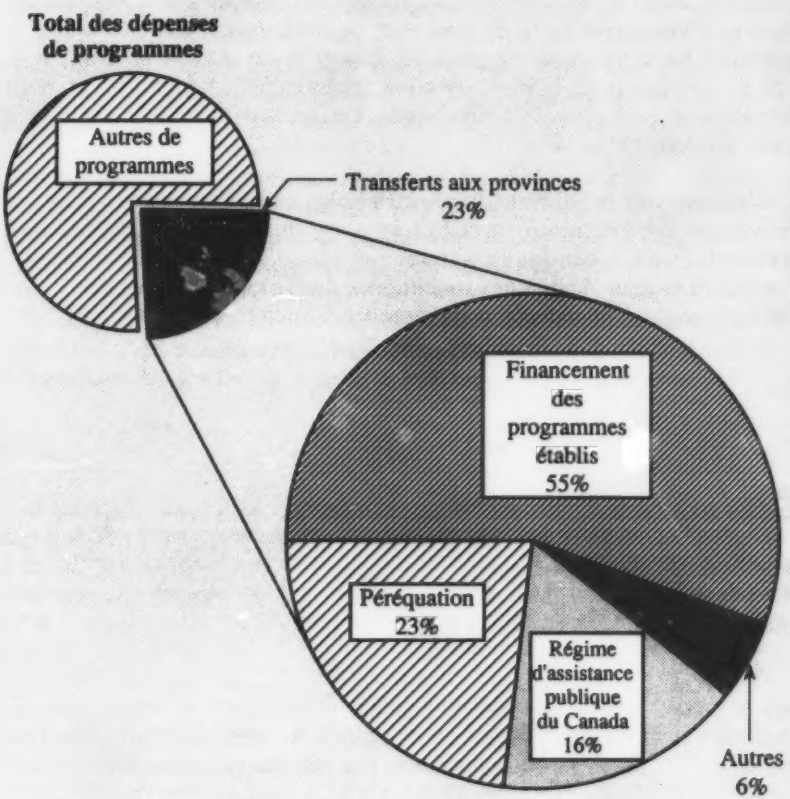
Anciens combattants

En reconnaissance de la contribution unique des anciens combattants et de certains civils aux efforts de guerre et de paix du Canada, divers programmes de pension, de soutien du revenu et de santé, s'établissant à près de $1.3 milliard en 1990-91, ont été institués à leur intention et pour les personnes à leur charge et survivants. Les prestations sont majorées en fonction du coût de la vie.

- Les hausses des prestations moyennes indexées et l'amélioration de la couverture des prestations ont fait en sorte que les dépenses fédérales consacrées aux prestations de retraite et aux allocations aux anciens combattants sont demeurées inchangées dans l'ensemble depuis 1984-85, malgré la réduction du nombre d'anciens combattants.

Graphique 6

Principaux transferts aux autres administrations*



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
Financement des programmes établis*	14.6	20.0	5.4
Péréquation	5.4	8.2	7.1
Régime d'assistance publique du Canada*	4.0	5.8	6.5
Autres	2.6	2.1	-3.5
Total	26.6	36.1	5.9

* Comprend les transferts en espèces et de points d' impôt.

Principaux transferts aux autres administrations

En 1990-91, le gouvernement fédéral accordera une aide financière directe de $36.1 milliards aux provinces, territoires et municipalités. Les principaux transferts aux autres administrations ont progressé de 5.9% par année depuis 1984-85.

Près de $24 milliards représentent des transferts en espèces et $12.1 milliards des transferts de points d'impôt (recettes fiscales auxquelles le gouvernement fédéral renonce afin de permettre aux provinces d'accroître les leurs). Les transferts en espèces du fédéral représentent à eux seuls 23% de ses dépenses de programmes, soit la deuxième plus importante catégorie de ces dépenses.

Trois importants programmes de transfert représentent plus de 90% de l'ensemble de l'aide fédérale accordée aux autres administrations: le Financement des programmes établis (FPE), la péréquation, et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Financement des programmes établis

En vertu du FPE, le fédéral accorde une aide financière égale par habitant à toutes les provinces. Au cours des premières années, ces transferts étaient liés aux fonds que dépensaient les provinces pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire. Depuis 1977, les provinces peuvent utiliser ces fonds selon leurs priorités.

Jusqu'en 1986-87, les droits totaux de FPE ont augmenté en fonction de l'économie et de la population. De tels taux de croissance ne pouvaient être maintenus en raison de la gravité de la situation financière du gouvernement fédéral.

- À compter de 1986-87, le taux annuel de croissance des droits de FPE a été réduit de deux points. Dans le budget d'avril 1989, ce taux était réduit d'un autre point à compter de 1990-91.

- En vertu du Plan de contrôle des dépenses, l'augmentation des droits, à la fois en 1990-91 et en 1991-92, se limitera à l'évolution démographique.

Principaux transferts aux autres administrations (suite)

Péréquation

En plus du FPE, le gouvernement fédéral accorde aussi une aide additionnelle importante aux provinces à faible revenu sous forme de péréquation. Celle-ci a pour objet de permettre à toutes les provinces, riches ou pauvres, d'offrir à leurs résidents des niveaux de services publics raisonnablement comparables à ceux des autres provinces, y compris la santé et l'enseignement postsecondaire, à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables.

- Les transferts de péréquation sont exonérés du Plan de contrôle des dépenses.

- Les transferts ont augmenté en moyenne de 7.1% par année et, en 1990-91, ils dépasseront $8 milliards.

Régime d'assistance publique du Canada

En vertu du RAPC, le fédéral rembourse aux provinces 50% de leurs dépenses admissibles au titre des paiements d'assistance sociale et des services offerts aux personnes dans le besoin.

La croissance des dépenses fédérales au titre du RAPC est une conséquence directe de l'augmentation des dépenses provinciales admissibles. Cette hausse est attribuable à la fois aux améliorations de l'assistance sociale et aux augmentations du nombre de bénéficiaires.

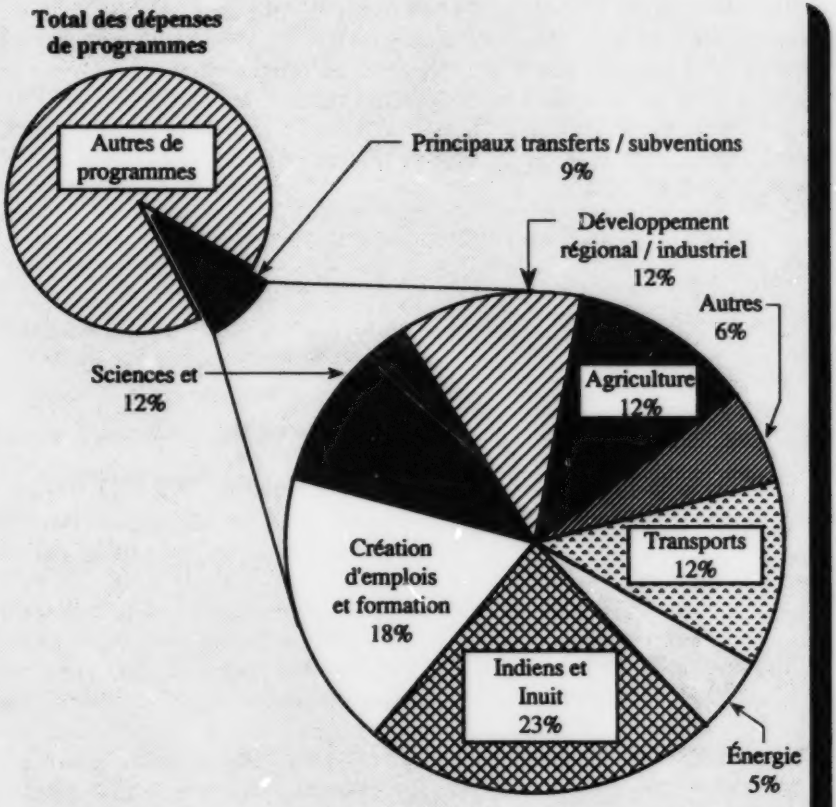
- Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses présenté dans le budget de février 1990, la croissance des transferts aux provinces ne bénéficiant de la péréquation sera limitée à 5% par année pendant deux ans, à compter de 1990-91.

Principaux transferts aux autres administrations (suite)

En raison du Plan de contrôle des dépenses, les trois principaux programmes de transfert aux provinces - Financement des programmes établis, péréquation et Régime d'assistance publique du Canada - devraient afficher une croissance d'environ 3% en 1990-91, soit à peu près le même taux que l'ensemble des dépenses de programmes. La croissance moyenne pour les trois provinces ayant les revenus les plus élevés sera de 2.3% en 1990-91; la croissance moyenne dans les provinces bénéficiant de la péréquation sera plus élevée, soit de 4% en moyenne pour les quatre provinces de l'Atlantique.

Graphique 7

Principales subventions et autres transferts



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
Programmes Indiens et Inuit	1.3	2.3	10.1
Développement régional / industriel	0.6	1.2	9.9
Sciences et technologie	0.8	1.2	7.0
Création d'emplois et formation	1.8	1.8	-
Énergie	2.5	0.5	-24.7
Agriculture	0.9	1.2	6.2
Transports	0.8	1.1	6.0
Autres	0.4	0.5	6.7
Total	9.1	9.9	1.4

Principales subventions et autres transferts

Le gouvernement consacre près de $10 milliards par année à l'assistance sociale à l'intention des Indiens et des Inuit, à la stabilisation et à la protection des revenus agricoles, au développement régional, à la formation professionnelle, et au soutien de la recherche et du développement. Cette aide est accordée aux particuliers, aux entreprises, aux associations et aux universités.

Même si la croissance de ce secteur de dépenses publiques a été limitée en moyenne à 1.4% par année au cours des six dernières années, la composition des subventions a sensiblement évolué.

Indiens et Inuit

Les transferts au titre des programmes à l'intention des Indiens et des Inuit constituent l'élément le plus important de ce secteur de dépenses, et l'un des éléments progressant le plus rapidement. Le gouvernement assure une vaste gamme de services et de programmes aux Indiens et Inuit inscrits; notamment, les dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement, aux revendications territoriales, au logement, aux travaux publics, à la gestion des bandes et au développement économique.

- Le Plan de contrôle des dépenses épargne les dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement, à l'assistance sociale et aux revendications territoriales. Les dépenses consacrées aux autres subventions et contributions sont limitées à une croissance de 5% à la fois en 1990-91 et en 1991-92.

Développement régional et industriel

Une aide financière totalisant $1.4 milliard est accordée cette année pour le développement industriel et régional, principalement par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et des programmes administrés par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

- Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, à compter de 1990-91, le gouvernement institue une politique qui, à quelques exceptions près, fera de l'aide aux entreprises une contribution remboursable plutôt qu'une subvention pure et simple. Cette politique privilégiera les investissements dans le développement économique plutôt que les subventions au secteur privé.

Principales subventions et autres transferts (suite)

Sciences et technologie

Des transferts directs en espèces à l'appui d'initiatives dans le domaine des sciences et de la technologie sont versés par le Conseil de recherches médicales du Canada, le Conseil national de recherches du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, ainsi que par le biais d'autres programmes spéciaux.

- Le financement global des subventions et contributions aux sciences et à la technologie sera limité à une croissance annuelle de 5% en 1990-91 et 1991-92. Ce financement comprend les subventions et contributions versées par le biais du Conseil national de recherches du Canada, le Programme spatial du Canada, et le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense.

Création d'emplois et formation

Le gouvernement finance aussi des initiatives de formation professionnelle et de création d'emplois par le biais de la Planification de l'emploi. Ce financement a été maintenu constant depuis 1984-85.

Énergie

Au cours des six dernières années, les subventions au secteur de l'énergie ont été réduites de $2 milliards, soit de 80%.

- Cette diminution est attribuable à l'élimination du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, du Programme canadien de remplacement du pétrole, et du Programme d'indemnisation pétrolière.

- Dans le budget d'avril 1989, le gouvernement annonçait l'élimination du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur.

Principales subventions et autres transferts (suite)

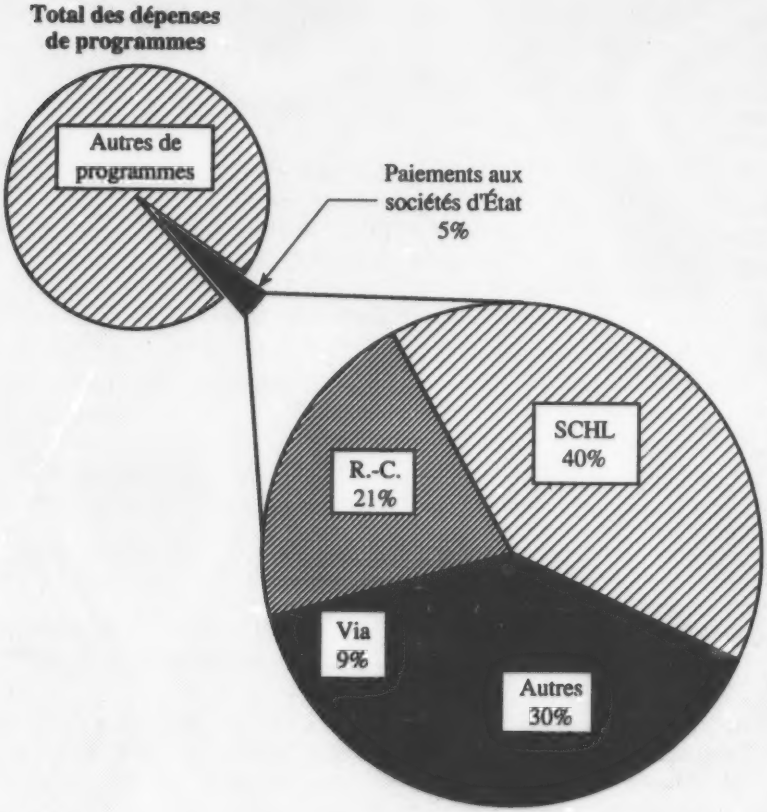
- Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada a été annulé et le gouvernement a décidé de ne pas participer à la construction et aux coûts d'exploitation du projet OSLO.

Autres

Des subventions sont versées aux sociétés ferroviaires, pour le transport des céréales de l'Ouest, aux agriculteurs pour soutenir leurs revenus, et aux étudiants admissibles de niveau postsecondaire sous la forme de prêts garantis et de paiements d'intérêt subventionnés.

Graphique 8

Paiements aux principales sociétés d'État



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
SCHL	1.5	1.9	4.0
R.-C.	0.9	1.0	1.4
Via	0.5	0.4	-3.2
Postes Canada	0.6	0.2	-16.0
Énergie atomique du Canada	0.3	0.1	-14.1
Autres	0.8	1.1	5.4
Total	4.6	4.7	0.6

Paiements aux principales sociétés d'État

En 1990-91 les transferts aux sociétés d'État, qui totaliseront $4.7 milliards cette année, ne seront supérieurs que de $163 millions à leur niveau de 1984-85.

Près des 40% de ces transferts seront versés à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), principalement pour lui permettre d'aider les familles à faible revenu à obtenir un logement.

Des paiements totalisant $1 milliard seront versés à la Société Radio-Canada afin de lui permettre d'offrir un service national de radiodiffusion.

Le gouvernement fédéral soutient activement la communauté culturelle par le biais de divers paiements au Conseil des Arts du Canada, à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, à la Société de construction des musées du Canada et au Centre national des Arts.

- Dans le Plan de contrôle des dépenses, les crédits alloués à la SCHL pour les nouveaux engagements en matière de logement seront réduits de 15% en 1990-91 et 1991-92. Le budget des immobilisations de Radio-Canada et les subventions à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne seront gelés au cours des deux prochaines années.

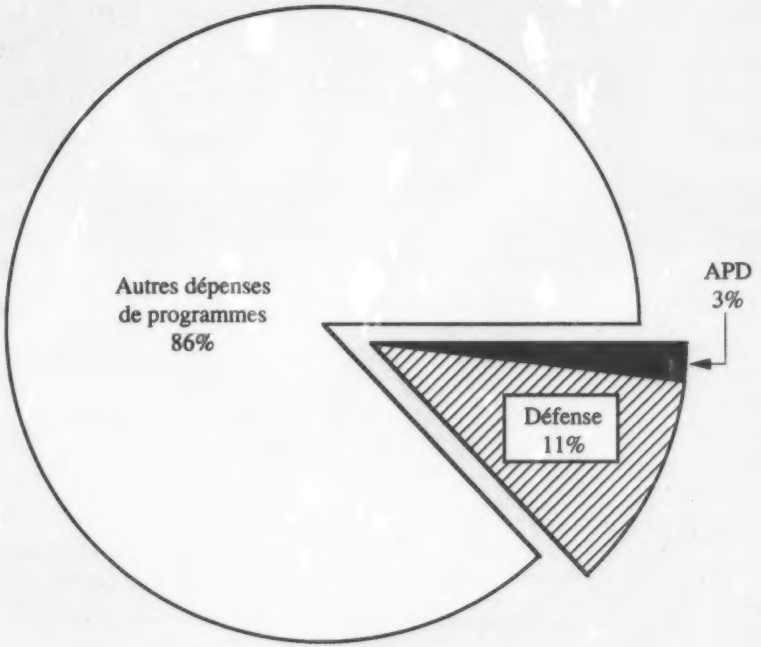
Le gouvernement a considérablement réduit les versements aux sociétés d'État s'adonnant à des activités commerciales - comme la Société canadienne des postes, VIA Rail et l'Énergie atomique du Canada Limitée - en accroissant leur autosuffisance.

De plus, il a vendu, ou annoncé son intention de vendre en totalité ou en partie 22 sociétés d'État, et 11 organismes ont été dissous ou sont sur le point de l'être.

Les mesures touchant les sociétés d'État ont déjà permis de réduire de plus de 75,000 le nombre d'employés des sociétés d'État. Plus de la moitié de cette réduction est attribuable à la privatisation de sociétés d'État et le reste à des gains de productivité et d'efficience.

Graphique 9

Défense et Aide publique au développement



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
Défense	8.8	11.9	5.2
Aide publique au développement	2.1	2.6	3.5

Défense

En 1990-91, les dépenses consacrées à la défense totaliseront $11.9 milliards. Près du quart de ces dépenses sont affectées aux acquisitions d'immobilisations, tandis que le reste est affecté principalement aux frais du personnel, au fonctionnement des bases et aux fournitures.

La croissance des dépenses consacrées à la défense s'établit en moyenne à 5.2% de 1984-85 à 1990-91. Cette augmentation dépasse le taux d'inflation enregistré au cours de cette période, et est attribuable à l'engagement pris par le gouvernement de rééquiper les Forces armées canadiennes. Cependant, les crédits consacrés à la défense n'ont pas été exclus de la compression des dépenses:

- Dans le budget d'avril 1989, les dépenses affectées à la défense ont été réduites de $575 millions en 1989-90, de $611 millions en 1990-91, et de $2.7 milliards sur cinq ans.
- Le Plan de contrôle des dépenses réduit les dépenses consacrées à la défense d'un montant additionnel de $210 millions en 1990-91 et de $658 millions sur cinq ans, soit jusqu'en 1994-95.

Aide publique au développement

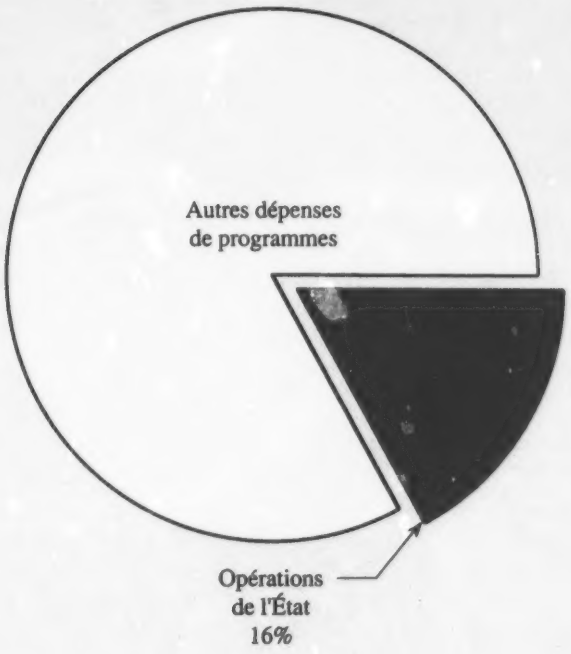
Le gouvernement fédéral consacrera près de $2.6 milliards à l'Aide publique au développement (APD) cette année. Ces fonds sont consacrés à l'aide bilatérale et multilatérale, à l'aide alimentaire, à l'aide spéciale au développement et au secours d'urgence international dans les pays moins développés.

Les crédits de l'Aide publique du développement, établis selon une formule liée à la croissance de l'économie, ont augmenté à un rythme annuel moyen de près de 7.5% de 1984-85 à 1988-89.

- Dans le budget d'avril 1989, les crédits ont été réduits de $360 millions à la fois en 1989-90 et 1990-91, et de $1.8 milliard sur cinq ans.
- Dans le Plan de contrôle des dépenses, les crédits d'APD ont été réduits d'un montant additionnel de $116 millions en 1990-91 et de $558 millions sur cinq ans.
- Le principe du financement de l'APD en pourcentage du PNB est maintenu. Le rapport atteindra 0.47 d'ici l'exercice 1994-95, tel qu'établi dans le budget d'avril 1989.

Graphique 10

Autres opérations de l'État



	1984-85	1990-91	Variation annuelle moyenne
	(milliards de $)		(%)
Total	17.4	17.3	-0.1

Coûts des autres opérations de l'État

Les coûts des autres opérations de l'État représentent essentiellement les coûts de fonctionnement de l'État. Ils comprennent les frais de personnel des fonctionnaires chargés d'appliquer les programmes du gouvernement, à l'exception de la défense et de l'Aide publique au développement, ainsi que les coûts des services publics, des matériaux et des fournitures, de réparation et d'entretien, de location, de transport, de communications, et les immobilisations. En 1990-91, ces coûts s'élèveront à $17.3 milliards, soit près de 16% de l'ensemble des dépenses de programmes.

Les coûts des autres opérations seront inférieurs de $100 millions en 1990-91 à ce qu'ils étaient en 1984-85, même si, selon les prévisions, l'inflation est en hausse de 29.7%, le PIB réel de 23%, et les autres dépenses de programmes (hors opérations de l'État) de 29% sur la période.

La fonction publique a été réduite. Des réductions de personnel de 2% ont été mises en oeuvre en 1986-87, et les réductions annuelles se poursuivent jusqu'en 1990-91.

- On compte à l'heure actuelle 12,377 fonctionnaires de moins qu'en 1985-86. Le nombre de fonctionnaires en 1990-91 est le même qu'en 1973-74, tandis que la population canadienne a augmenté de plus d'un cinquième.

Les coûts des opérations de l'État ont été limités de nombreuses autres façons:

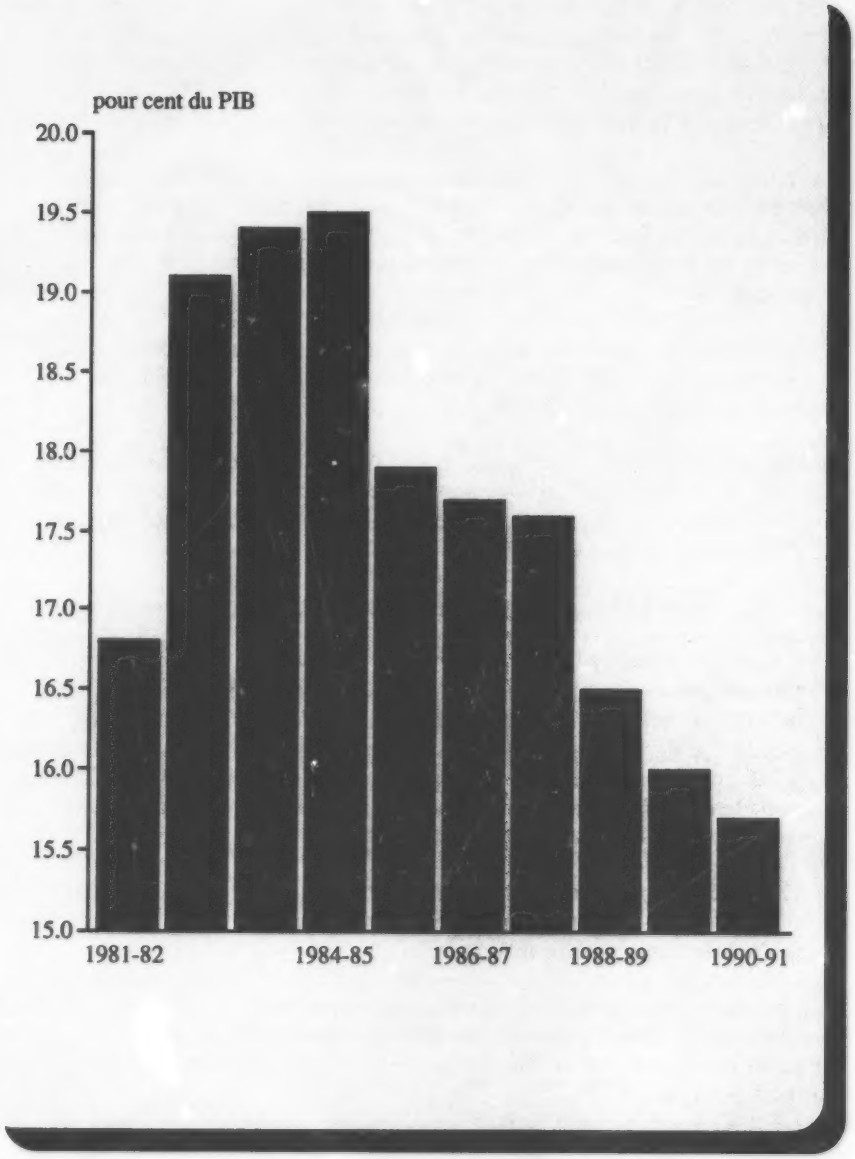
- Les ministères ont été tenus d'absorber les augmentations de prix à même leur budget non salarial de fonctionnement et d'entretien pendant cinq années consécutives, à compter de 1987-88. Cette mesure a été prolongée de deux autres années, jusqu'en 1992-93, par le président du Conseil du Trésor en décembre 1989 et le Plan de contrôle des dépenses l'a prolongée jusqu'à la fin de 1994-95.

- Des dépenses particulières consacrées à la publicité, aux services d'information et aux voyages ont été réduites, et l'accès aux réserves pour éventualités a été limité.

Ces mesures ont entraîné et continueront d'entraîner un examen exhaustif des priorités gouvernementales au sein des ministères, exigeant l'obtention de gains d'efficience afin que les ministères puissent respecter leurs budgets limités.

Graphique 11

Dépenses de programmes par rapport à la taille de l'économie



Conclusion

Limitation de la croissance des dépenses de programmes

Le Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de février 1990, combiné aux réductions des dépenses et aux initiatives de gestion des budgets précédents, assurera que les dépenses de programmes demeureront limitées en 1990-91 et au cours des années suivantes.

En pourcentage de l'économie, les dépenses de programmes passent de 19.5% en 1984-85 à 15.7% en 1990-91. Sans cette baisse, elles seraient supérieures de $26 milliards aux prévisions en 1990-91.

Les dépenses de programmes ayant diminué en pourcentage de l'économie, le Canada affiche maintenant un excédent de «fonctionnement» de $12.6 milliards - la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses de programmes.

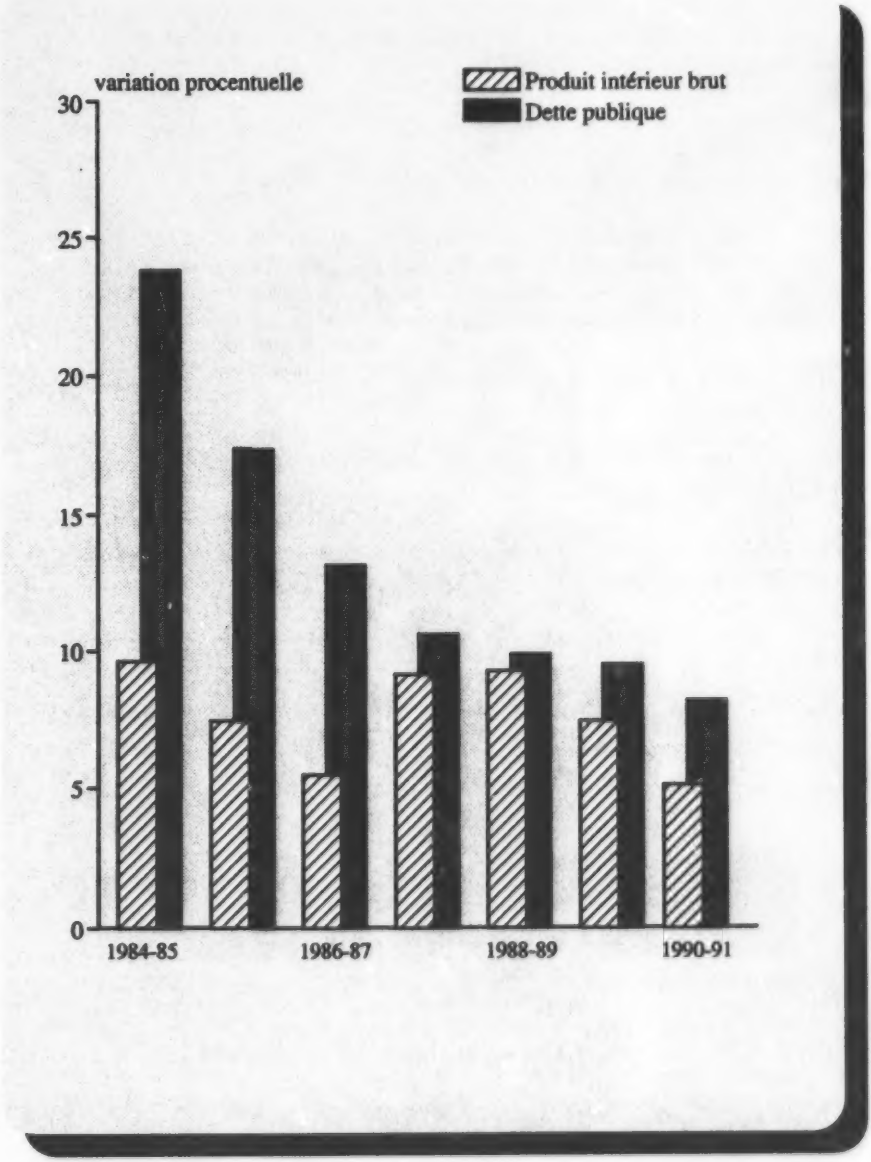
- En 1984-85, le gouvernement accusait un déficit de fonctionnement de $15.9 milliards.

De ce redressement de $28.5 milliards, seulement $9.8 milliards ont servi à réduire le déficit.

- Le solde de $18.7 milliards doit servir à payer les frais d'intérêt accrus sur la dette publique.

Graphique 12

Produit intérieur brut et dette publique nette



3. La hausse des frais d'intérêt sur la dette

La dette publique représente la somme des écarts annuels entre les dépenses et les recettes publiques, ce que l'on appelle communément le déficit.

Depuis le début de la Confédération, le gouvernement fédéral a accusé des déficits annuels au cours de toutes les années, sauf 22. La somme de ces déficits résultera en une dette accumulée de près de $380 milliards à la fin de mars 1991.

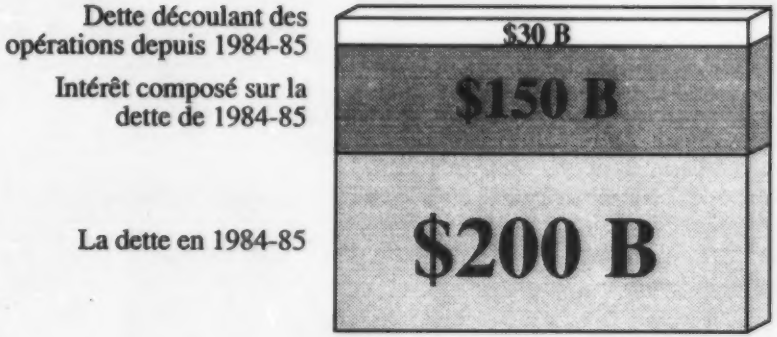
Les paiements d'intérêt sur la dette s'élèveront à $41.2 milliards en 1990-91. Pour les placer dans leur contexte, les paiements d'intérêt sur la dette sont:

- plus élevés que l'ensemble du déficit fédéral;
- plus de deux fois plus élevés que les dépenses que consacre le gouvernement à l'aide aux personnes âgées;
- quinze fois plus élevés que la valeur des allocations familiales;
- plus élevés que tous les principaux transferts aux autres administrations.

En 1990-91, près de 28 cents de chaque dollar de dépenses du gouvernement seront affectés au service de la dette plutôt qu'à des programmes et services pour les Canadiens; il y a 15 ans, les frais de service de la dette n'accaparaient que 11 cents de chaque dollar des dépenses fédérales. Considérés sous un angle différent, les frais de service de la dette absorberont en 1990-91 près de 35 cents de chaque dollar de recettes.

Graphique 13

Le cercle vicieux de la dette



- En 1984-85, la dette publique nette s'élevait à un peu moins de $200 milliards.
- Elle devrait atteindre $380 milliards en 1990-91.
- De la hausse de $180 milliards depuis 1984-85, $150 milliards, ou 80% de la dette nette, sont constitués de paiements d'intérêt sur la dette de 1984-85.

La hausse des frais d'intérêt sur la dette (suite)

La hausse rapide des paiements d'intérêt sur la dette découle de l'endettement important et croissant. En raison de l'ampleur de cet endettement, les frais de service de la dette sont de plus en plus sensibles à l'évolution des taux d'intérêt.

- Rien de mieux que les intérêts composés - l'intérêt payé sur l'intérêt - quand vous avez de l'argent en banque. Les fonds placés à un taux composé de 10% doublent en sept ans environ. Ils quadruplent au bout d'environ 14 ans et atteignent près de huit fois leur montant initial en 21 ans.

- Le même phénomène se produit, mais à l'inverse, quand vous devez emprunter pour payer les intérêts d'une dette. Dans le laps de temps nécessaire à un nouveau-né pour atteindre 21 ans, une dette nationale de $200 milliards, à un taux composé de 10%, s'élèverait à près de $1.5 trillion, uniquement par le jeu des intérêts.

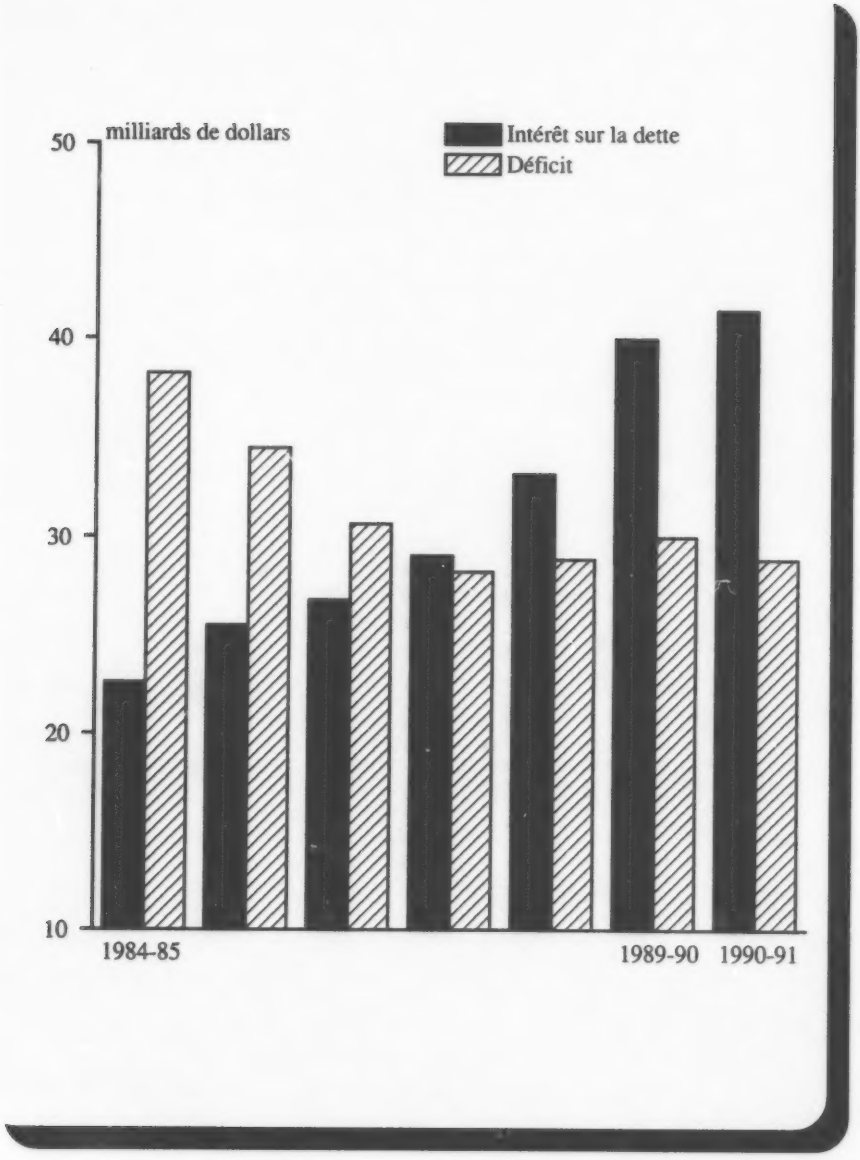
- Bien que nous ayons ramené le taux de croissance annuel de la dette de 24% à environ 8% depuis 1984, elle continue d'augmenter plus vite que l'économie - plus vite que notre capacité financière.

- Notre dette publique est passée de $200 milliards à $380 milliards en six ans. Sur cette augmentation, $150 milliards - c'est-à-dire plus des 80% - sont représentés par les intérêts composés sur les $200 milliards de départ. Cela démontre bien pourquoi il est si important de sortir du cercle vicieux des emprunts contractés pour payer l'intérêt sur la dette existante.

- Rien que cette année, les paiements d'intérêt nous coûteront $41 milliards - soit $1,500 par Canadien.

Graphique 14

Intérêt sur la dette et le déficit



4. Un bilan à poursuivre

Les mesures de compression des dépenses prises par le gouvernement maintiendront la croissance des dépenses de programmes en-deça du taux d'inflation depuis 1984-85.

La gestion financière a été améliorée et une forte prise de conscience des coûts s'est manifestée. Le gouvernement a réussi à ramener ses dépenses de programmes à $12.6 milliards de moins que ses recettes - un redressement important par rapport à la situation de 1984-85, alors que les dépenses de programmes dépassaient les recettes d'environ $16 milliards.

En dépit de ces progrès, la dette publique continue d'augmenter. La hausse des frais d'intérêt sur la dette a limité les solides progrès déjà accomplis en vue de maîtriser la dette nationale.

La seule façon de ralentir la croissance de la dette et de réduire la taille des frais d'intérêt sur la dette est de prendre les mesures qui s'imposent pour faire diminuer le déficit du gouvernement année après année. L'on doit relever ce défi.

Les mesures prises depuis l'automne de 1984 - et le Plan de contrôle des dépenses est une autre étape importante du programme à moyen terme établi par le gouvernement pour régler le problème financier - permettront de relever ce défi.

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada